



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

공기업정책학 석사 학위논문

공공기관 구성원의 혁신체감에 미치는 영향요인 분석

- 노사관계, 의사결정참여도, 직무자율성을
중심으로 -

2019년 8월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

윤 소 리

공공기관 구성원의 혁신체감에 미치는 영향요인 분석

- 노사관계, 의사결정참여도, 직무자율성을
중심으로 -

지도교수 최 태 현

이 논문을 공기업정책학 석사 학위논문으로
제출함

2019년 5월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

윤 소 리

윤소리의 석사 학위논문을 인준함

2019년 6월

위 원 장 엄 석 진 (인)

부위원장 임 도 빈 (인)

위 원 최 태 현 (인)

국문초록

대다수의 기업들은 불확실한 환경변화 속에서 지속적인 성장과 존재를 위해 다양한 방법으로 혁신을 추구해왔고, 공공혁신 또한 IMF 경제위기를 계기로 각 정권별 주요 개혁 아젠다가 되어 추진되어 왔다. 통상 공공기관 혁신과정에서 구성원의 혁신저항은 혁신을 방해하는 요소로 간주되고 특히 노동조합은 혁신을 가로막는 존재로 인식되기도 하였다. 하지만 여러 연구에 의하면 노사간 긍정적 의사소통은 혁신저항을 완화할 수 있는 전략으로써, 구성원이 혁신의 방향을 이해하고 잘 실천해 나가도록 한다면 조직혁신에 긍정적 역할을 한다고 보기도 한다.

이전 연구들은 혁신에 미치는 영향에 대해 특정시기에 한정하여 횡단적으로 분석한 경우가 대다수였다. 본 연구는 이러한 점에 착안하여 노동연구원이 조사한 사업체패널 2005년부터 2013년도의 자료(WPS2005~WPS2013)를 기초로 공공기관 구성원이 자신의 기업이 얼마나 잘 혁신이 되고 있는지를 체감하는데 미치는 영향요인으로써 공공기관 노사관계, 구성원의 의사결정참여도, 구성원의 직무자율성을 독립변수로 그 영향력을 분석하였는데, 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

종속변수인 ‘구성원의 혁신체감’은 ‘근로자주도 혁신활동’과 ‘제품·서비스의 혁신정도’의 평균으로 정의하였는데, 조사기간 전체에 걸쳐 분석한 결과 공공기관 노사관계 협력도가 좋고, 구성원의 직무자율성이 높을수록 구성원의 혁신체감에 긍정적 영향을 주었다. 또한 혁신체감을 각각 ‘근로자주도 혁신활동’, ‘제품·서비스의 혁신정도’로 구분하여 분석하여도 동일한 양상으로 나타났다. 반면, 구성원의 의사결정참여도는 혁신체감에 유의한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다.

한편, 본 연구에서는 사업체패널의 년도변수를 활용하여 몇 가지 추가적인 가설을 검증하였는데 첫 번째로 각 정권에 따라 공공

기관 구성원의 혁신체감도가 다를 것이라는 가설이 지지되었다. 다음으로, 전체기간이 아닌 각 정권별로도 노사관계협력도, 의사결정참여도, 직무자율성이 구성원의 혁신체감도에 영향을 주는지 분석한 결과, 이명박 정부와 박근혜정부에서는 노사관계 협력도가 높을수록 혁신체감에 긍정적 영향을 주는 것으로 나타났고, 노무현 정부와 이명박 정부에서는 직무자율성이 높을수록 구성원의 혁신체감에 긍정적 영향을 주는 것으로 나타났다. 특이한 점은 이명박 정부에서 높은 의사결정참여도는 제품·서비스 혁신정도에 부정적 영향을 주는 것으로 나타났다.

결론적으로 공공기관의 혁신이 잘 이루어지려면 협력적 노사관계를 통해 조직구성원을 이해·설득시키고, 그들의 혁신 실천력을 높이는 기제로 직무자율성이 요구됨을 시사한다. 특히 이 논문의 실증적 분석결과에 의하면 노사관계가 직무자율성에 비해 혁신체감에 더 큰 영향을 주는 요소로 나타났는데, 이는 협력적 노사관계를 바탕으로 조직구성원을 잘 설득하는 것이 혁신에 있어 더욱 중요하다는 점을 시사한다. 한편, 의사결정참여도는 가설을 지지하지 않거나 부분적으로 반대의 결과가 나타났는데 구성원의 의사결정참여도가 지나치게 높으면 혁신에 저해가 될 수 있으므로 적절히 수준을 조절해야 한다는 점도 시사하고 있다.

주요어 : 공공기관, 혁신, 노사관계, 직무자율, 참여
학 번 : 2018-22368

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적	1
제 2 절 연구의 대상과 방법	3
제 2 장 이론적 논의 및 선행연구	4
제 1 절 혁신에 관한 이론적 논의	4
1. 혁신의 개념	4
2. 혁신의 목적과 접근방법	5
제 2 절 한국 공공기관의 혁신 내용	7
1. 김대중 정부, 신공공관리적 공공혁신의 시작	7
2. 노무현 정부, 뉴거버넌스 혁신의 시도	8
3. 이명박·박근혜 정부, 신공공관리적 혁신으로의 회귀 ...	10
4. 한국 공공기관 혁신의 특징	13
제 3 절 혁신저항과 노사관계	14
1. 혁신저항에 관한 이론적 논의	14
2. 노사관계에 관한 이론적 논의	16
3. 노사관계와 혁신의 관계 선행연구	17
제 3 장 연구설계 및 분석방법	24
제 1 절 연구가설	24
제 2 절 분석자료 및 변수의 정의	26
1. 분석자료	26
2. 변수의 정의	27
제 3 절 연구모형 및 분석방법	32
1. 연구모형	32
2. 분석방법	34
제 4 장 분석결과	35

제 1 절 기술통계 분석	35
1. 종속변수 분석	35
2. 독립변수 분석	36
3. 통제변수 분석	36
제 2 절 타당성 및 신뢰도 분석	41
1. 독립변수의 분석	41
2. 종속변수의 분석	44
제 3 절 상관관계 분석	45
제 4 절 연구가설의 검증	47
1. 혁신체감에 미치는 영향 분석	47
2. 근로자 주도 혁신활동에 미치는 영향 분석	54
3. 제품·서비스의 혁신정도에 미치는 영향 분석	61
제 5 장 결 론	68
제 1 절 연구결과 요약 및 시사점	68
제 2 절 연구의 한계 및 향후과제	71
참고문헌	74
Abstract	80

표 목 차

[표 2-1] 역대정부의 공공기관 개혁추진에 따른 언론보도 분류	13
[표 2-2] 노사관계가 혁신에 미치는 영향 선행연구 종합	22
[표 3-1] 분석변수 요약	31
[표 4-1] 종속변수 기술통계	35
[표 4-2] 독립변수 기술통계	36
[표 4-3] 통제변수 기술통계	37
[표 4-4] 성과배분제, 임금피크제 시행여부 빈도분석	38
[표 4-5] 기관장 출신에 대한 빈도분석	38
[표 4-6] 응답자 성별에 대한 빈도분석	40
[표 4-7] 응답자 직급에 대한 빈도분석	40
[표 4-8] 독립변수에 대한 요인분석 결과	42
[표 4-9] 의사결정 참여도에 대한 신뢰도 분석결과	43
[표 4-10] 직무자율성에 대한 신뢰도 분석결과	43
[표 4-11] 혁신체감에 대한 신뢰도 분석결과	44
[표 4-12] 주요 변수간 상관관계 분석결과	45
[표 4-13] 혁신체감에 미치는 영향분석(전체기간)	47
[표 4-14] 혁신체감에 미치는 영향분석(정권별)	49
[표 4-15] 혁신체감에 미치는 영향분석 종합	51
[표 4-16] 근로자 주도 혁신활동에 미치는 영향분석(전체기간)	55
[표 4-17] 근로자 주도 혁신활동에 미치는 영향분석(정권별)	57
[표 4-18] 근로자 주도 혁신활동에 미치는 영향분석 종합	59
[표 4-19] 제품·서비스 혁신정도에 미치는 영향분석(전체기간)	61
[표 4-20] 제품·서비스 혁신정도에 미치는 영향분석(정권별)	63
[표 4-21] 제품·서비스 혁신정도에 미치는 영향분석 종합	66
[표 5-1] 가설검증결과 종합	69

그 립 목 차

[그림 3-1] 연구모형	32
---------------------	----

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

기업은 국제경쟁의 심화, 지식기반 경제의 도래 등 끊임없이 변화하는 불확실한 환경변화 속에서 지속가능할 수 있도록 다양한 변화전략, 즉 혁신을 추구해왔다. 많은 기업들이 R&D를 통한 신기술 개발, 생산프로세스 개선 등의 기술혁신 뿐만 아니라 전사적 품질경영(TQM), 6시그마, 전사적자원관리(ERP), 지식경영시스템(KMS), 업무과정재설계(BPR) 등의 IT기반 경영혁신기법을 유행처럼 채택해왔다. 또한 조직의 성과제고를 위한 구조조정, 목표관리제(MBO), 균형성과평가제도(BSC), 성과연봉제 등의 조직혁신도 많은 기업에 다양하게 적용되어 왔다. 이처럼, 불확실한 시대에 직면한 기업들에게 생존과 성장을 위한 변화와 혁신은 일상적인 문제가 되었다(박광량, 1994).

이러한 혁신은 공공기관에서도 예외는 아니다. 베버에 의해 가장 효율적인 조직이라 칭송받던 관료제(bureaucracy)는 비효율의 온상이라 격하되고 경제성장과 효율성을 상징하는 민간부분 경영방식이 칭송받고 있다(심용보, 2007). Ingraham et al.(2003)은 1970년대 발생한 전세계적 경제위기를 계기로 결과와 산출이 중요시 되면서 투입, 과정을 중시했던 공공조직 역시 변화를 시도할 수 밖에 없는 상황에 이르렀다고 했다(조희진·이정옥, 2011 재인용).

그러나 공공부문은 민간부문보다 혁신을 이루기 어려운 특성이 있는데, 공공성과 수익성이라는 가치의 상충관계의 충돌로 인해 시장 메커니즘, 즉 합리성과 효율성의 잣대를 그대로 적용할 경우 부작용이 뒤따를 수 있다. 또한 정치적 요인에 따른 단시간의 혁신압력과 복잡한 이해관계도 혁신을 저해하는 이유이기도 하다. 즉, 국민들과 밀접한 관련을 맺고 있고 정치적 환경에 매우 민감하므로 혁신의 시도 자체가 기존의 법

과 관행을 거스를 경우 정치적 여론에 부딪히기 쉽다.

그럼에도 불구하고, 한국은 IMF 경제위기를 계기로 신공공관리¹⁾ 패러다임에 기반한 본격적인 공공분야 혁신을 단행했고, 이후 정부가 바뀔 때마다 공공기관 혁신은 단골로 등장하는 개혁 아젠다가 되었다. 김대중 정부는 신자유주의적 국제 흐름에 동참하여 정부기구의 축소 및 통폐합, 인력감축, 민영화 대상 공공기관 확대, 성과제도, 고객만족 지향, 규제완화 등을 추진했다. 시대적으로 경제위기가 완화된 반면 사회갈등이 증가되어 가던 노무현 정부에서는 신공공관리 패러다임의 속도를 조절하면서 공공근로자가 주체가 되어 혁신에 참여하는 뉴거버넌스적²⁾ 공공혁신을 시도했다. 이후에 이명박 정부, 박근혜 정부는 다시 신공공관리 패러다임으로 회귀하여 고강도의 효율성 중심의 공공기관 혁신을 추진했다.

한편, 공공부문의 혁신을 움직이는 가장 큰 요인은 조직 구성원들의 자발적 참여를 이끌어 낼 만한 관리역량이라 할 수 있는데도 (Farazmand, 2004; Kim & Lee, 2009; 조희진·이정욱, 2011 재인용), 실제로 공공기관 혁신과정에서 보면 공공기관의 구성원은 혁신에 대한 강한 저항으로 대립해 온 양상을 종종 관찰할 수 있었다.

그렇다면 혁신저항은 무조건 나쁜 것인가? 일반적으로 혁신과 관련된 활동은 모두 긍정적이고 적극적인 것으로 가정하고, 혁신기법을 도입하면 성과가 향상되리라는 막연한 기대감이 있기 때문에(이학중, 2003), 혁신저항이 높은 근로자를 문제의 시각으로 바라보는 경향이 있어왔다. 하지만, 혁신기법을 도입했다고 하더라도 혁신의 본질과 방향을 이해하고 현장에 접목시켜 지속적으로 학습하고 실천하는 주체인 근로자들이 없다면, 궁극적인 혁신의 성공으로 이어지기 힘들다. 즉, 근로자를 혁신의 도

1) 신공공관리 개념은 다의적으로 사용되고 있지만, 자원배분에 있어서 어떤 다른 제도보다 시장이 가장 우월하다는 신념 아래 정부의 규모와 역할, 정부 구조와 운영 등의 혁신을 시장의 조직원리에 따라 피하는 운동으로 볼 수 있다(박정수·유효정, 2010).

2) 전통적인 관료제와 신공공관리론이 공적인 문제를 정부 혹은 시장이 단독으로 해결하는 것이었다면, 뉴거버넌스 개념은 정부와 사회의 역할분담의 균형을 강조하고 다양한 참여자로 구성된 네트워크 상황에서 그들 사이의 상호작용의 문제에 대한 고려가 필요하다(이명석, 2001).

구로 혹은 주체로 보느냐에 따라 그들의 혁신에 대한 인식과 동기부여에 차이가 있을 것이고, 그들의 혁신저항을 감소시켜 몰입과 지원을 얼마나 이끌어내는가가 혁신의 수용과 확산의 핵심이 될 것이다(Piderit, 2000).

본 연구는 공공기관 혁신에 있어, 공공기관 구성원의 혁신저항을 완화할 수 있는 전략으로 협력적 노사관계에 주목하면서 혁신에 어떠한 영향을 주는지 실증적으로 분석함으로써, 성공적인 혁신에 대한 시사점을 얻고자 하는 데 목적이 있다.

제 2 절 연구의 대상과 방법

본 연구는 혁신 및 노사관계와 관련된 문헌을 살펴보고 한국노동연구원 1~5차년도 사업체패널(WPS2005-WPS2013) 중 연구의 대상을 공공기관으로 한정하여 실증적 데이터를 통한 연구방법을 채택하였다. 제2장에서는 혁신과 노사관계와 관련된 이론과 선행연구를 분석하고 한국 공공기관 혁신의 내용과 특징을 살펴보았다. 제3장에서는 이론적 논의와 선행연구를 바탕으로 연구가설 및 모형을 설정하고 변수에 대해 정의하였다. 자료의 분석은 한국노동연구원이 실시한 사업체패널조사 결과를 바탕으로 시행했다. 제4장에서는 연구대상에 대한 기술통계 분석, 변수간 상관관계 분석 및 회귀분석을 SAS 9.4 통계패키지를 이용하여 실시하고, 연구가설을 검증했다. 마지막으로 제5장에서는 전체 연구결과를 요약하고 연구의 시사점을 살펴본 후, 본 연구의 한계 및 향후 연구과제 등을 제시했다.

제 2 장 이론적 논의 및 선행연구

제 1 절 혁신에 관한 이론적 논의

1. 혁신의 개념

혁신의 사전적 정의는 부패한 것, 잘못된 것, 만족스럽지 못한 것 등을 개선하는 것이고 묵은 관습, 조직, 방법 등을 적절하다고 생각하는 방법으로 새롭게 바꾸는 것을 말한다. 한편, 혁신을 연구하는 학자들 사이에서는 이보다 더욱 다양하게 정의되고 있는데, 혁신(Innovation)이라는 용어를 최초로 사용하였던 Schumpeter(1934)는 혁신을 창조적 파괴라고 정의하였고, Merritt(1985)는 혁신이 제도 혹은 관행이라 일컫는 역할의 패턴을 변경한다고 했다. Drucker(1985)에 의하면 혁신은 환경변화를 사업이나 서비스를 위한 변화로 이용하기 위한 기업가 특유의 수단이라고 정의된다. 이외에도 Damanpour(1991)은 조직 내부적으로 개발되거나 외부로부터 들어온 도구, 제도, 정책, 프로그램, 프로세스, 제품 또는 서비스 등을 채택하는 것, Osborne & Gaebler(1992)는 조직의 효과성, 능률성, 적응성, 개혁성을 극적으로 증대시키기 위해 조직을 근본적으로 변화시키는 것(안경섭·윤미정, 2009 재인용)이라고 했다. 이혜영(2006)은 새로운 아이디어를 선택해서 현재의 상황을 변화시키는 것이라고 했다.

종합해보면 혁신은 어떠한 기업이나 조직을 현재의 상태보다 더 나은 조건으로 변화시키는 것, 즉 조직에 있어 바람직한 변화로 향할 수 있도록 하는 모든 활동을 의미한다고 볼 수 있다.

2. 혁신의 목적과 접근방법

최만기(1997)는 혁신의 목적과 관련하여 많은 학자들의 이론을 종합했는데, 첫 번째로 조직이 혁신을 추구하는 주된 목적은 경제적 수혜로, Schumpeter, Drucker 등 기존의 혁신의 선구적 연구자들은 경제적 혜택을 혁신의 주요목적으로 상정하고 있다고 했다. 하지만, 사회적 인정과 같은 상징적 목적(Downs & Mohr, 1980)과 조직구성원 행동변화와 같은 행동적 목적(West & Farr, 1990)도 무시할 수 없다고 했다. 특히 상징적 목적에 대해서는 조직을 구성하고 있는 이해관계자들의 다양한 요구들로 인해 조직이 사회의 한 하부 시스템으로 자리잡아가면서 이미지 관리가 조직의 성장과 생존을 유도하는 주요 요인으로 잡아가는 후기 산업사회 조직에서는 경제적 역할보다 상징적 역할이 더 강조되고 있으므로 혁신의 목적을 경제성에 국한하지 말아야 한다고 강조했다.

한편 혁신의 목적과도 관련성이 있는 혁신의 접근방법에 대해 논의할 필요가 있다. Leavitt(1965)는 혁신의 대상으로 업무·인간·기술·구조의 네 가지 변수를 제시하면서 조직의 운명을 결정하는 것은 이 네 가지 구성요소간의 상호작용이라고 했다. 이 때 어느 부분을 바꿀 것인가를 결정해야 하는데 혁신은 주로 ‘업무성과’를 올리기 위해 나머지 셋을 지렛대 삼아 변경의 대상으로 삼고 있다. 따라서 혁신의 이론도 주로 이 세 가지 요소를 중심으로 전개되어 왔다(Argyris, 1965). 구조적 접근법은 조직의 구조에 초점을 맞추고 있고, 기술적 접근법은 과학적 관리기법과 기술을 적용함으로서 업적을 올릴 수 있다고 보는 방법론이다. 이 둘은 합리주의적 접근법으로 인간을 소외한 채, 인간의 심리요소와 상호관계성을 크게 고려하지 않았다는 한계를 지닌다. 반면, 인간적 접근법은 인간의 행태를 변화시켜서 조직의 혁신을 이끌어가는 방식으로, 혁신에 있어 조직 내부에서 자발적으로 이루어지는 변화를 가장 중요시 하고 있다.

같은 맥락에서, 김선명(2005)은 그간 공공부문의 합리주의적 혁신접근

방법에 대해 인간을 소외시키고 혁신에 대한 물화현상을 파생시키는 한계가 있다고 비판하고 탈합리주의적 접근방법을 모색했다. 그는 전문가 집단에 의한 합리주의적 혁신이 인간을 통제수단 및 도구적 존재로 대상화하는 경향이 있으므로, 혁신을 집행하는 과정에서 구성원의 능동성과 자발성, 창의성이 유발되기 보다는 과거 관습, 기계적 행위로 대응하거나 심지어 혁신에의 저항이나 임시방편적 복지부동의 대응 양상을 보인다고 했다. 따라서, 공공혁신에 있어 현상학과 실천적 접근방식으로 인간중심적인 상호 의사소통을 강조하며, 정부기관과 조직, 조직구성원의 “우리관계”를 형성하여 상호신뢰를 높이고 혁신의 책임감과 주인의식을 향상시켜야 한다고 주장했다.

일반적으로 효율성의 증진을 목적으로 하는 합리주의적 접근방식의 혁신은 혁신저항³⁾에 따른 비용을 수반하고, 지나치게 높은 혁신 비용은 혁신의 실패 뿐 만 아니라 오히려 성과를 저해할 수 있다(정지수·한승희, 2014)는 면에서 인간적, 탈합리주의적 접근법은 성공적인 혁신에 있어 그 설득력을 더할 수 있다.

이상 혁신의 목적과 접근방법을 종합해보면, 기업의 이윤추구처럼 합리성에 초점을 두는 데 그치는 것이 아니라 공공적 가치 또한 추구해야 하고 국민과 정부, 그리고 각종 단체들과의 이해관계가 복잡하게 얽힌 공공기관은 수단적, 경제적, 합리주의적 목적 뿐만 아니라 인간적, 상징적, 현상학적⁴⁾으로도 혁신에 접근해야 할 필요성이 제기된다.

그러나, 1960년대 이래 경제발전이라는 패러다임 하에 급속한 발전을 이루어왔던 한국은 1990년대 후반에 IMF 경제위기에 봉착하게 되었다. 당시 공공분야의 비효율성이 국가경제위기의 주요원인으로 지적되면서 경제적·합리주의적 공공혁신이 본격화되기 시작했고 정부 및 국민의 관심은 주로 효율성 중심의 구조개혁에 쏠렸다. 상대적으로 공공혁신에 있어 인간적·상징적·현상학적 접근은 외면 받아온 경향이 있어왔다.

3) 혁신저항에 대해서는 본 장 제3절에서 세부적으로 언급했다.

4) 공공부문 혁신에 대한 현상학적 접근의 원리는 조직 구성원의 상호주관적 의미 소통의 방식에 근거한 성찰적인 실천론으로 혁신 문제를 풀어가려 한다(김선명, 2005).

제 2 절 한국 공공기관의 혁신 내용

혁신은 자발적인 동기에 의해서 발생하기도 하지만, 한국의 공공기관 혁신은 대체로 정부의 공공개혁으로부터 촉발되어 일괄적으로 진행되어 왔으므로, 한국의 공공기관 혁신의 특징을 각 정부별로 분류해 볼 수 있다. 한국은 1980년대부터 영미권의 신공공관리 패러다임에 따른 ‘작은 정부’가 지향되어 왔고, 행정개혁에 대한 끊임없는 요구와 정부차원의 소소한 개혁이 시행되었는데, 90년대 후반 IMF 경제위기에 직면한 김대중 정부에서부터 공공기관에 대한 본격적인 개혁이 추진되기 시작했다. 따라서 본 절에서는 본격적인 공공혁신이 추진되었던 김대중 정부부터 박근혜 정부까지의 공공혁신 내용을 살펴보았다.

1. 김대중 정부, 신공공관리적 공공혁신의 시작

시대적으로 IMF 경제위기 상황으로, 정부 내부관리 효율성 문제로 제한되었던 행정혁신 패턴에서 벗어나, 경쟁과 시장메커니즘을 도입한 공공부분의 전반적 혁신이 추진되었다. 공공부분 혁신은 금융혁신, 기업혁신, 노동혁신과 함께 4대 부문 혁신에 포함되었다. 당시 공공부분 혁신은 “작지만 효율적으로 봉사하는 정부 구현”을 비전으로 신공공관리 패러다임을 기반으로 경제회복을 위한 경제적 목적이 강했다.

주요 추진내용은 공기업 민영화로 대표되고, 공기업 자회사 정리 및 공기업·산하기관 통폐합, 정부투자 및 출연기관 운영시스템 개선, 공기업 경영혁신, 인력감축과 민간위탁, 과도한 복리후생제도 개선 등이 있다. 결과, 한국통신 등 8개 공기업과 50개의 자회사를 민영화하고, 16개의 자회사를 통폐합하여 약 131천명의 인력을 감축했다. 방송개발원과 방송회관 등 22개의 산하기관을 폐지 또는 통합, 민간위탁을 활성화 했고, 퇴직금 및 유급휴가 제도 등 과도한 복지제도를 축소하는 경영혁신도 병행했다(장영철, 2008).

김정렬·한인섭(2008)은 당시 민영화 및 민간위탁 등 강력한 혁신으로 단기적 성과를 거두고 관료제 의존에서 탈피했다고 긍정적으로 평가했고, 장영철(2008)은 IMF 경제위기의 충격에 대응하기 위한 불가피한 조치였기도 했지만, 결과적으로 경영효율성과 재무건전성이 개선되는 효과를 거두었다고 평가하면서 일하는 방식, 공공서비스 개선, 비효율적 경영 사례 개선 등과 같은 소프트웨어적 변화는 거의 전무했다고 언급했다.

한편, 노사관계 측면에서는 공공혁신이 위협을 받을 만큼 노동조합의 강력한 저항이 드러나기도 했다⁵⁾. 심용보(2007)는 조직의 극단적 효율성 추구가 근로자들의 조직몰입 및 근로조건 악화로 이어져 결국 조직의 장기적인 안정성을 저해할 수 있다고 평가했다.

2. 노무현 정부, 뉴거버넌스 혁신의 시도

시대적으로 경제위기는 완화되었으나, 사회갈등이 증가되는 가운데 노무현 정부는 하드웨어적인 신공공관리 혁신의 속도를 조절하고, 소프트웨어 중심의 혁신과 뉴거버넌스 개혁을 시도하고자 했다. 즉, ‘효율성’ 중심의 신공공관리적 혁신과 함께 ‘참여’의 뉴거버넌스적 혁신이 공존한다⁶⁾. 공공혁신의 목표는 ‘투명하고 일 잘하는 정부’로 주요 추진내용으로는 고객만족 경영체제, 알리오시스템 구축, 고객지향적 업무프로세스 구축, 개방형 직위제도를 통한 민간전문가 공직영입, 직위공모제도를 통한 공직내 경쟁장려, 경영평가제도 및 성과제도 확대, 자율·책임경영, 로드맵 및 학습매뉴얼 구성, 공공기관의 지방이전 등이 있다.

노무현 정부의 공공혁신의 차별점은 ‘공공기관 혁신수준진단’을 실시

5) 서울신문, 2000.11.27. “冬鬪 칼바람에 공공개혁 휘청”

서울신문, 2002.01.18. “[사설] 공공개혁과 노조 대응”

6) 김태룡(2004)은 노무현 정부가 ‘성과지향성’, ‘고객지향성’을 강조하고 있다는 측면에서 혁신의 기초가 신공공관리론이라고 평가하고 있지만, 정용덕(2005)은 ‘참여’와 ‘균형’에 좀더 비중으로 두고 있으므로 뉴거버넌스적이라고 평가하고 있다(권해수, 2005).

하면서 정부의 혁신을 공공기관으로 확산해나가기 시작했다는 점이다. 즉, 공공기관 구성원을 혁신의 대상이 아닌 ‘주체’로 보고, 그들의 자율적인 내부혁신활동에 주목했다. 예를 들면, 공공기관 구성원이 주도적으로 참여하는 혁신제안제도를 운영했고, 공공분야 혁신사례를 자체 발굴하여 우수사례를 공유하도록 하였다.

노무현 정부는 ‘혁신’을 가장 강조한 정부로 구조적 혁신보다는 참여와 자율을 강조한 소프트웨어적 혁신 프로그램을 다수 추진했으며, 역대 정부에 비해 평가연구가 가장 많은 편이다⁷⁾(한국행정학회, 2017).

박수경(2007)은 구조개혁보다는 운영시스템 변화에 초점을 두어, 신자유주의적 성격이 완화되고 참여적 성격이 강화되었다고 평가했고, 김판석·홍길표(2011)는 참여정부의 혁신과제가 로드맵 구성, 인프라 구축 등으로 10년 이후에나 성과가 가시화될 수 있는 과제가 대부분임으로 국정에 대한 이념을 달리하는 차기 정부에서는 성과파악이 어렵다고 했다.

반면, 장영철(2008)은 신공공관리 관점에서 노무현 정부의 공공혁신을 비판했는데, 공공기관 인력이 2002년 대비 2007년에 35천명(18.7%) 증가하였으며, 공기업 민영화 추진을 유보하여 오히려 신설된 공공기관의 수가 45개 늘어나는 등 문제가 있다고 지적했다. 강신택(2008)은 노무현 정부가 사회갈등 해소를 위해서는 거시적·구조적 모순의 해결이나 이를 위한 큰 틀에서의 변화에 집중해야 하지만, 그보다는 행정분야의 미시적인 제도·프로그램의 도입 및 운영에 관심을 두었다고 평가했다.

오영균(2007)은 노무현 정부의 공공혁신은 긍정적 평가와 부정적 평가가 혼재하는데 전문가와 공공분야 내부인지도의 평가는 긍정적이고, 국민의 인지도와 체감도는 낮은 편이라고 평가했다.

대외적 혁신체감도가 낮다는 논의와 유사하게, 박수영(2008)은 참여정부의 혁신이 내부혁신에 과도하게 집중하여 많은 공공근로자들은 혁신이라는 단어만 들어도 알리지 반응을 일으킬 정도였지만, 국민들이 피부로 느낄 만한 변화는 제시되지 않았다고 평가했다.

7) 반면, 역대 정부의 공공기관 개혁추진방향에 대한 언론보도는 노무현 정부가 가장 적다(최자은·박정수, 2014).

하지만, 노무현 정부가 하드웨어적 혁신을 추진하지 않으려 했던 것은 아니다. 실제로 노무현 정부는 공공혁신을 추진하는 과정에서 과거 김대중 정부의 혁신을 이어받은 민영화 이슈 등 구조개혁에 맞서 일부 노동계에서는 거센 저항이 이어지기도 했다. 경제위기가 완화되는 시점에 새롭게 출범한 노무현 정부는 친노동자적 정책에 대한 기대를 받았지만, 철도파업 등 노동계의 강경한 저항⁸⁾을 두고 원칙을 앞세워 강경대응으로 맞서겠다고 강조했다⁹⁾.

반면, 참여정부의 대표적 공공혁신 특징 중의 하나였던 참여적 혁신활동에 있어서는 대외로 드러나는 노조의 저항과 언론노출이 높지 않았다. 최자은·박정수(2014)는 역대 정부의 공공기관 개혁추진방향에 대한 언론 보도를 분류했는데, 정부 출범 이후 1년 2개월 내에 가장 보도 건수가 가장 적은 정부는 노무현 정부였고, 보도건수가 많은 정부는 박근혜 정부였다. 종합해보면, 공공근로자에게 혁신을 매우 강조했던 정부임에도 불구하고 표면적으로 드러나는 성과와 갈등이 모두 상대적으로 낮았다고 추론할 수 있다.

3. 이명박·박근혜 정부, 신공공관리적 혁신으로의 회귀

이명박 정부와 박근혜 정부는 공공혁신의 방법과 명칭에 차이는 있지만 신공공관리적 요소를 다시 강화하고, 공공기관 구성원을 비효율성의 온상, 비정상적 조직으로 간주하면서 고강도 혁신의 대상으로 지목했다는 점에서 공통점을 지닌다.

이명박 정부에서는 참여적 요소는 약화되고 신공공관리적 요소가 다시 강화되었다. ‘공공기관 선진화’를 혁신의 비전으로 ‘선진화 추진계획’

8) 당시 조흥은행 노조파업, 두산중공업 노조탄압 저항투쟁, 부산·대구·인천 지하철노조의 시민안전 연대파업 등은 ‘공공성을 훼손하는 정부의 노조탄압’이라는 맥락에서 발생했다.

9) 한국경제, 2003.04.19. “철도파업 강경대응... 바뀌는 노동정책, 노조와 밀월청산 신호탄”

이라는 별도의 가이드라인을 제시하며 민간수준의 효율을 확보하는데 역점을 두었다. 공공기관 선진화는 6차에 걸쳐 단계적으로 진행되었는데 1차에서 3차까지는 민영화, 통폐합 및 기능조정을 중심으로 선진화 계획이 수립되었고, 4차에는 정원조정 등의 경영효율화, 5차에서는 모기업 흡수·통폐합, 공기업 출자회사 지분매각 등이 추진되었다. 6차에서는 4차 계획에 포함되지 않은 기관의 관리효율성을 10% 이상 향상시키는 것을 목표로 경영효율화 계획이 추진되었다.

구체적으로 살펴보면, 기존의 경영평가제도를 경영진단시스템으로 개편하여 공공기관 특성에 맞도록 경영평가기준을 차별화했고, 민영화 및 통폐합과 함께 성과급제도 강화, 각종 기능조정을 통한 정원 하향조정, 강력한 노조 저지를 위한 제도로써 이행책임을 담보하는 기관장 실적 책임제 강화 등 노사관계 및 보수체계 선진화를 추진했다.

그러나, 이명박 정부는 공공혁신에 있어 ‘공기업 선진화’를 앞세워 끊임없이 노조 길들이기를 꽤했다는 의견이 지배적이었다. 특히 정부가 공기업 기관장의 재신임 기준으로 합리적 노사관계라는 항목을 추가하여 노사관계가 나쁜 공기업의 CEO는 퇴출까지 고려¹⁰⁾했으며 공기업 선진화 과정에서 많은 기관의 노동조합의 거센 저항이 드러나기도 했다¹¹⁾.

박근혜 정부는 ‘공공기관 정상화’라는 혁신정책 명칭으로, 획기적인 부채감축과 자율적인 경영혁신을 골자로 하는 정상화 대책이 기존 정부와 다른 차별점을 갖고 있다는 원칙을 밝혔다(기획재정부, 2014; 최자은·박정수, 2014 재인용). 정상화 대책에는 방만경영 개선, 강도 높은 부채절

10) 파이낸셜 뉴스, 2008.08.07. “노사관계 나쁜 공기업 CEO 퇴출”

한국일보, 2009.04.20. “李대통령 개혁자신 없으면 공공기관장 물러나야”

11) 매일경제, 2009.04.27. “한노총, 공기업선진화 저지 강력 투쟁”

한겨레, 2008.08.13. “공기업 선진화, 노동·사회단체 반발 잇따라”

한겨레, 2008.08.14. “세계1위 인천공항을 왜?, 노조·전문가 민영화 반발”

내일신문, 2008.10.14. “공공 선진화에 노조 반발확산”

문화일보, 2009.03.04. “토공, 통합싸고 노사갈등 심화”

파이낸셜 뉴스, 2009.03.30. “공기업 노사, 인력감축 둘러싸고 갈등 고조”

경향신문, 2011.01.17. “[사설] 정부가 조장한 동서발전의 노조탄압”

감, 추진체계 강화 및 정보공개를 목표로 하고 있다. 그러나 김철(2013) 등은 박근혜 정부가 ‘정상화 정책’이라는 다른 이름으로 개혁을 시도하고 있지만, 신공공관리 패러다임에 근거한 기존 정부의 개혁방향의 틀과 매우 비슷하다고 보았다.

박근혜 정부의 공공기관 혁신 내용은 과도한 복리후생비의 축소, 과도한 부채의 감축, 그리고 임금피크제 및 성과연봉제의 전면적 도입이었다. 그중에서도 두드러졌던 공공기관 노조의 저항은 2016년도 ‘성과연봉제 전면 확대 정책’이었다. 공공부문 노동조합은 정부의 공기업 성과연봉제 확대 정책에 강력하게 반발하여 총력 투쟁으로 맞섰다. 노사 자율적으로 성과연봉제를 도입한 공공기관도 있었으나 48개의 기관은 노동조합의 합의 없이 이사회를 통해 도입되기도 했다. 노광표(2017)는 2016년 공공부문 노사관계의 갈등이 어느 해보다 심화된 원인은 정부가 공공부문을 민간부문 노사관계의 모범사례로 만들고자 함이었다고 평가했다.

이처럼 박근혜 정부의 공공기관 혁신도 이명박 정부의 혁신과 유사하게 다소 강압적인 혁신이 단행되었고 그 과정에서 노조를 탄압하거나 참여를 배제하는 기제가 존재했다. 결과, 공공기관 혁신과정에 있어 노동조합의 강한 저항과 대립을 초래했다.

이러한 박근혜 정부의 공공기관 혁신 추진에 있어, 정부 및 공공기관이 처한 대내외적 환경이 역대 정부와 달라졌다는 점을 간과하고 있다는 의견이 있다. 최자은·박정수(2014)는 언론보도 내용을 중심으로 공공기관 개혁정책을 살펴보았는데, 박근혜 정부의 공공기관 혁신 관련 보도의 주체가 공공기관으로 명확해 보이지만 실제로는 정부, 공기업, 이를 포함한 사회구조, 개인, 그리고 공공기관 혁신에 중요한 이해관계자인 노조가 혁신의 주체 또는 당사자로 규정되고 있다고 했다. 이 논의를 연장해서 김미경(2016)은 박근혜 정부의 공공혁신에 대해 공공기관의 환경변화, 거버넌스 및 협업, 다양한 이해관계자와의 설득과 합의 등의 거버넌스적이고 협력적인 측면을 보다 지향하는 방식으로 개선될 필요가 있다고 평가했다.

4. 한국 공공기관 혁신의 특징

한국의 공공기관 혁신에서 찾아볼 수 있는 공통점은 추진방향과 비전에 있어 다소 차이는 있지만 신공공관리론을 기반으로 한 시장지향성이 주류를 이루며 혁신을 이끌어 나갔다는 점이다. 예를 들어, 방만경영 쇄신을 위한 민영화 및 구조조정, 경쟁의 시장메커니즘 도입, 민간기업에서의 각종 경영기법 적용 등 공공기관의 효율성을 제고하는 방법이 주류를 이루었다. 물론, 노무현 정부에서는 신공공관리적 혁신 뿐만 아니라 뉴거버넌스적 혁신을 시도했다라는 차별점이 있다.

최자은·박정수(2014)는 신공공관리론의 주된 특징인 시장지향성, 자율·책임, 성과 중심, 고객지향이라는 네 가지 차원에서 역대 정부가 추진한 혁신방향에 따른 언론보도를 분석했는데, 정부출범 후 1년 2개월 동안 모두 ‘시장지향’에 대한 보도건수의 비중이 상위권을 이루었다. [표 2-1]에서는 모든 정부가 전반적으로 공공개혁을 강조했음에도 불구하고 노무현 정부가 다른 정부에 비해 상대적으로 언론보도 노출이 낮았고, ‘자율 및 책임’의 추구의 비율이 상대적으로 높았음을 확인할 수 있다. 박근혜 정부에서도 ‘자율 및 책임’의 노출이 높는데 이는 정부 초기에 ‘자율적 경영혁신’을 골자로 한 공공기관 정상화 대책을 발표하면서 기존 정부와의 차별화를 강조했기 때문으로 볼 수 있다.

[표 2-1] 역대정부의 공공기관 개혁추진에 따른 언론보도 분류

(기간 : 정부출범~1년2개월 / 단위: 빈도, %)

정부	개혁의 추진방향에 따른 공공기관 개혁 내용분류				전체
	시장지향	자율 및 책임	성과 중시	고객 지향	
김대중 정부	176 (64.7)	35 (12.9)	55 (20.2)	6 (2.2)	272 (100.0)
노무현 정부	28 (47.5)	22 (37.3)	6 (10.2)	3 (5.1)	59 (100.0)
이명박 정부	255 (66.1)	81 (21.0)	44 (11.4)	6 (1.6)	386 (100.0)
박근혜 정부	382 (34.6)	491 (44.4)	156 (14.1)	76 (6.9)	1,105 (100.0)

출처 : 최자은·김정수(2014)

한국의 공공기관 혁신의 또 다른 특징의 하나로 내부적인 자율성에 의해 촉발되기 보다는 외부의 압력, 즉 정부의 정책에 따라 타율적으로 추진되는 경우가 대부분이었고 통상 대통령으로부터 임명된 공기업 기관장을 통해 정부의 개혁의지를 적극적으로 추진¹²⁾해왔다는 특징이 있다. 공공기관은 안정지향적, 보수적, 경쟁 회피적 구조와 문화를 가지고 있기 때문에 자율적 혁신이 이루어지기 어려운 면(윤태범, 2009)이 있기도 한 데다가, 정부 교체시마다 새롭게 임명된 공기업 기관장은 정부의 정책코드에 맞는 혁신을 공공기관 구성원에게 하향식으로 요구할 개연성이 높다.

위와 같은 이유로, 한국의 공공기관 혁신에는 노조의 강력한 혁신저항이 뒤따랐다는 특징이 있다. 매 공공기관 혁신에서 단골손님처럼 등장하는 민영화와 성과주의는 퇴출제와 연계될 수 있다는 ‘고용불안감’에 대한 저항으로 이어졌다. 또한, 효율성을 지나치게 강조하다 보면 상대적으로 공공기관의 중요한 가치인 ‘공공성’이 훼손된다는 논리로 저항이 있어왔다. 또한, 혁신과정에서 노사관계 선진화 등의 명분으로, 공공기관 구성원을 ‘혁신의 주체가 아닌 대상’으로 보고 주요한 의사결정에서 이들을 배제하려 했던 점에서 노조의 저항이 더 극심해졌다.

제 3 절 혁신저항과 노사관계

1. 혁신저항에 관한 이론적 논의

이 절에서는 앞서 절에서 언급한 노조의 혁신저항과 노사관계에 대한 이론적 논의를 해보았다.

Sheth(1981)은 혁신관련 기존 연구가 “혁신의 확산”을 중심으로 親 혁신적 편향(pro-innovation bias)의 관점에서 이뤄져왔다는 것을 비판하였

12) 윤태범(2009)은 공공부문 혁신의 특성 중의 하나로 최고관리자, 즉 리더의 적극적인 역할이 존재한다고 보았다.

다. 그는 혁신을 받아들이는 주체 입장에서 “혁신을 채택하지 않거나 거부하는 것에 대한 이해가 필요함”을 강조하면서 혁신저항이라는 개념을 제시하였다.

기존 연구 가운데 혁신저항에 대해 가장 활발히 분석된 영역은 소비자 행동분야로, Ram(1987)은 혁신저항을 ‘현재 상태에서 변화하기를 거부하는 소비자의 상태이자 변화에 의해서 느끼는 위협감’이라고 정의했다. Zaltman & Wallendorf(1983)은 혁신을 수용하지 않으려는 태도, 즉 변화에 대한 저항은 새로운 아이디어에 대한 ‘자연스러운 반응’이라고 했다. 조직에서의 혁신저항에 대해서 안병철(2008)은 조직이든 집단이든 특정한 제도나 질서를 바꾸려 할 때 그러한 변화를 통해 손해를 보게 되는 개인이나 집단은 저항하기 마련이라면서 저항을 ‘변화에 직면한 이성적이고 정당한 인간의 행동’(Hosking & Anderson, 1992)이라는 의견을 인용했다.

이처럼 혁신에 대해서는 자연스럽게 저항이 따르기 마련이므로, 몇몇 연구자들은 성공적 혁신을 위한 저항관리의 필요성에 대해 논의해왔다. Szmigin & Foxall(1998)은 혁신저항을 채택보류와 채택거부로 분류하면서 이러한 저항이 클수록 채택의 시기가 늦어진다고 했다. Ram(1987)은 모든 혁신이 소비자에게 변화를 요구하기 때문에 그에 대한 저항을 유발하게 되므로 혁신의 수용과 확산에 관심을 가지기 이전에 소비자들의 혁신저항을 이해하고 극복하는 것을 선행할 필요가 있다고 했다.

지성구·이갑두(2005)는 소비자가 아닌 조직구성원 관점에서 혁신저항을 분석했는데, 혁신저항은 혁신수용의 반대가 아니라 저항이 극복이 될 때 수용이 일어난다(Ram, 1987)는 기존연구를 바탕으로, 혁신성과를 높이기 위한 혁신저항의 실증적 분석이 중요하다고 보았다. 경영혁신의 주체인 구성원 개인의 혁신저항이 혁신성과에 미치는 영향을 분석한 결과 혁신저항이 클수록 혁신성과가 저조하다는 것을 입증했다. 이 연구에서 그들은, 혁신의 수용을 통해 진정한 효과를 누리기 위해서는 혁신의 주체로서 지속적으로 혁신을 이해하고 학습하며 실천해나가는 구성원들에게 관심을 두어야 할 필요가 있다고 덧붙였다. 즉, 구성원의 혁신저항을

감소시켜 몰입과 지원을 얼마나 이끌어내는가가 혁신의 수용과 확산의 핵심이 될 것(Piderit, 2000)이라며, 조직 구성원 관리의 중요성에 시사점을 제공했다.

혁신저항을 감소하는 방안으로 장영배(2005)는 협력적 노사관계를 제시하였다. 그는 노동자대표가 혁신의 성공적 실행에 유용한 상향식 의사소통의 중요한 통로가 될 수 있다고 보고, 혁신과정에서 혼돈의 시기에 ‘듣는 귀’의 역할을 하여 혁신에 대한 저항을 감소시킬 수 있다고 했다.

한편, Ram(1987)은 혁신확산이론의 채택 요인을 바탕으로 저항에의 요인을 도출하였고, 이를 바탕으로 혁신저항모델을 제시하였다. 혁신저항모델에서 제시된 저항요인은 혁신 자체의 특성, 소비자(개인) 특성, 확산 메커니즘 세 가지이다. Conner(1992)는 혁신저항요인 중에서 개인 특성에 속하는 통제상실감¹³⁾을 제일 주요한 원인으로 강조하였고, Sagie & Koslowsky(2000)는 통제상실감에 주목하면서 혁신저항을 극복하는 수단으로서 조직의사결정에 있어 구성원의 관여와 참여를 강조하였다. 즉, 구성원이 참여하는 분위기가 조성됨에 따라 통제상실감이 경감되어 혁신저항이 감소할 것이라는 주장이다(지성구·이갑두, 2005).

지금까지의 논의를 종합하여 보면, 혁신 자체의 확산과 채택 이전에 혁신의 주체인 구성원이 느끼는 혁신저항을 극복하는 것이 혁신성과에 있어 중요하며, 혁신저항을 극복하기 위해서는 노사관계, 즉 협력적 노사관계를 구축하고 구성원의 의사결정 참여와 자율성을 부여할 필요가 있다고 해석된다.

2. 노사관계에 관한 이론적 논의

노사관계는 “사용자와 노동자 사이의 교환과정을 규율하는데 포함된 모든 활동, 행위자, 절차”(Dankbaar, 1989), 또는 “사용자 측과 노동자 측

13) Conner(1992)에 의하면 통제상실감이란 ‘개인들은 자기가 시작한 것이라기보다는 강요된 변화에서 자신의 삶의 상황에 대한 통제를 상실한다고 느끼는 성향’이다.

의 상호작용, 대화, 교섭, 주장과 논쟁에 의하여 고용관계를 구조화하고 규제하는 과정”(Gyes, 2003)으로 정의할 수 있다. 어떤 정의를 택하든, 노사관계는 그 속성상 노동자 측의 참여적 과정이다(장영배, 2005). 즉 종합해보면, 노동자가 사용자와의 고용관계에 있어서 자신의 노동조건에 대하여 어느 정도의 영향력을 행사할 수 있도록 의사결정과정에 참여하고 상호작용하는 과정이다.

노사관계는 일련의 참여과정을 포함하고 있는데, 노동자들이 대표를 통해 기업의 의사결정에 참여하는 간접참여 방식, 예를 들어 노동조합, 노사협의회, 단체교섭, 노동자이사 등이 있고, 직접 참여방식으로는 회사 경영진의 정책적 이니셔티브에 의해 노동자들이 직무와 관련한 의견을 제안하도록 하는 자문적 참여와, 직접 재량권과 책임을 늘려서 주는 조치 즉 권한 위임적 참여방식이 있다(Gill and Krieger, 1999; 장영배, 2005 재인용). 노사불신의 분위기에서는 참여적 작업시스템이 오히려 노조를 멀리하고 경영진과 개별 노동자 사이의 직접적인 소통을 촉진하는 위협메커니즘으로 간주될 수도 있지만, 노사신뢰의 분위기에서는 이들 사이에 협력적 관계가 이루어질 수 있다. 즉, 간접적 참여방식인 노동조합, 노사협의회가 참여적 작업시스템을 지원할 수 있고, 참여적 작업시스템이 노사관계의 협력을 촉진할 수도 있다(장영배, 2005).

이처럼, 노사관계는 다양한 형태를 통해 이루어질 수 있으므로 단편적으로 보기보다는 두루 조명할 필요가 있다.

3. 노사관계와 혁신의 관계 선행연구

혁신이 지식의 생산과 창조를 의미하고 결국 사람, 즉 구성원들의 협력과 실천으로 이루어지는 과정이라면 그것은 곧 노사관계와 관련되기 마련이다. 그런데도 혁신과 노사관계라는 사회경제적 분야의 연구나 정책 사이에는 편견이 가로 막고 있고, 각각의 외연이 매우 광범위하고 복잡하여 그 동안 혁신에 대한 많은 연구 논의 중에 노사관계를 중요한 관

심 항목으로 고려하지 않아왔다(심상완, 2006).

노사관계가 혁신에 미치는 영향은 부정적 방향 뿐만 아니라 긍정적 방향으로도 미칠 수 있다는 이론적 기제는 존재한다. 심상완(2006)은 부정적 영향을 미치는 기제들에 대한 이론적 모델들을 언급했다. 직접적 저항(러다이트) 뿐만 아니라, 상대적 가격 증대 및 혁신지대징수(hold up) 및 의사결정 지연, 수익성 악화를 부정적 기제로 지목했고, 임금인상/평준화 및 충격효과, 고용안정, 경영전략 청취 및 비용감소, 집단적 발언 등을 긍정적 기제로 언급했다.

이론적 기제 뿐만 아니라 현실에서도 노사관계와 혁신의 관계에 대한 논의는 관점에 따라 부정적으로 또는 긍정적으로 갈리는 경향이 있다. 그 예를 공공부문 혁신에서 살펴보면, 신공공관리적 관점에서는 경제위기의 원인을 ‘정부의 실패’로 주목하여 그 문제의 핵심에는 노동조합과 집단 이기주의적 구성원에게 있다는 의견이 주류를 이루었다. 하지만, 시민사회의 발전과 다양한 이해관계자와의 설득과 합의 등의 뉴거버넌스적 관점이 대두되면서, 직접적 이해관계자이자 당사자인 노동조합 혹은 구성원과의 상호작용과 협력을 혁신과정에서 배제해서는 안된다는 의견도 팽팽하게 맞서고 있다.

이처럼 이론적으로나 현실적으로나 노사관계가 혁신에 미치는 영향에는 양면성이 있으므로, 영향의 방향은 경험적으로 규명될 필요가 있다.

심상완(2006)은 노동조합이 혁신에 부정적이라는 통념적 견해에 대해 비판적 시각에 의거하여 경험적 증거를 기반으로 한 국내외 연구문헌을 리뷰 했는데, 노사관계의 영향이 혁신에 긍정·부정 어느 한 쪽으로만 작용한다고 단정할 수 없다는 점을 밝혔다. 즉, 노동자의 참여나 노동조합이 혁신에 부정적이거나 긍정적인 영향을 미치느냐의 문제는 어느 한 쪽으로 선형적으로 정해져 있는 것이 아니고 맥락에 따라 경험적으로 검증되어야 할 문제임을 전제했다.

이인재·김동배(2009)는 노동조합이 기술혁신에 미치는 영향을 2005년도 사업체패널 중 제조업 분야로 제한하여 분석했는데 독립변수로는 노동조합의 유무와 노조조직률(전체근로자 수 대비 조합원 수), 종속변수인

기술혁신은 연구개발강도(매출 대비 연구개발비)와 특허출원자료수로 정의하여 실증적으로 분석했다. 분석결과, 노동조합의 존재 및 노조조직물은 기술혁신에 부정적 영향을 주는 것으로 나타났다. 한편, 그들은 기술혁신의 척도로서 두 가지 정성적인 지표를 보완적으로 사용했는데 사업체패널조사에서 추출한 ‘동종업계 대비 근로자 주도 혁신활동 정도’와 ‘동종업계 대비 제품서비스 혁신 정도’이다. 분석 결과, 통계적으로 유의한 추정치가 나오지 않았다. 그들의 연구는 노동조합의 혁신에 미치는 부정적 영향이론인 혁신지대문제¹⁴⁾를 지지하고 있지만, 그들의 연구는 복합적인 노사관계를 노조유무만으로 정의했다는 한계를 지니고 있다.

이상민(2004)은 노동조합 뿐만 아니라 노사협의회를 추가하여 노동자 대표기구(노사협의회, 노동조합)가 갖는 법적 권한이 기술혁신에 미치는 영향을 한국노동교육원이 285개 국내 민간부문 사업장을 대상으로 2001년에 실시한 노사협의회 설문조사 자료를 바탕으로 분석했다. 독립변수로는 노동조합과 노사협의회 유무, 종속변수인 기술혁신은 지난 2년간 제품혁신 여부의 더미변수를 활용했다. 첫 번째 단계에서는 노사협의회와 노동조합이 기술혁신 도입에 미치는 영향을 분석했고, 두 번째 단계로 노동조합 존재 사업장과 존재하지 않는 사업장을 분류하여 노사협의회가 기술혁신 도입에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과, 협의권을 기반으로 하는 노사협의회는 기술혁신에 긍정적 영향을 미치는 반면, 파업권에 기반한 노동조합은 부정적인 영향을 미치고 있다고 파악했다. 또한 노동조합이 있는 경우에는 노사협의회가 기술혁신에의 긍정적 효과가 상쇄되는 결과로 분석되었다. 한편 그는 이 분석에서 협력적 노사관계를 통제변수로 두었는데 유의한 수준은 아니었다.

한편, 노사관계를 ‘협력적 노사관계’, ‘전반적 노사관계 정도’라는 보편적인 정의를 통해 연구한 케이스도 존재한다. 엄동욱 외(2009)는 2005년 사업체패널 데이터 중 주요변수 정보가 누락된 사업체를 표본에서 제외

14) 노동조합은 혁신지대 중에서 사용자 몫을 줄이고 노동자 몫을 확대시킴으로써 노동자들의 기술혁신활동을 고무할 수 있는 반면에, Hold-Up 문제에 따른 자본투자 및 R&D 투자 기피 현상을 야기하여 기술혁신에 부정적인 영향을 미칠 수 있다 (Simons, 1944; Grout, 1984).

한 602개의 표본을 중심으로 협력적 노사관계가 혁신적 HRM제도를 매개로 하여 기업성장에 미치는 영향을 분석하면서 노사관계가 혁신에 미치는 영향을 분석하였다. 기존 연구들이 기업성장에 있어 협력적 노사관계의 중요성을 인식하면서도 협력적 노사관계의 측정도구 개발 및 정의의 어려움으로 노사관계가 기업성장에 미치는 영향에 대한 실증연구에 대해서는 그다지 큰 관심을 기울이지 않고 있다고 지적하면서 제한적이지만 독립변수를 전반적 노사관계 분위기와 노사협의회 활성화 정도로 정의했다. 종속변수인 혁신수용도는 혁신적 HRM제도를 세가지 영역(인사관리, 보상평가, 근로자 참여 및 복지)으로 구분하여 정의하였다. 분석결과 인사관리, 보상평가, 근로자 참여 및 복지 모든 분야의 혁신적 HRM제도 도입에 긍정적 영향을 미쳤다. 그는 노조유무와 같은 하드웨어적 요소보다는 노사관계의 협력성이라는 소프트웨어가 혁신과 기업성과 측면에서 의미가 있다는 점을 보여주었다.

김현동·신은종(2011)은 노사관계를 정의함에 있어 근로자의 참여관점에서 혁신에 미치는 영향을 분석했다. 그들은 노동조합의 혁신활동 참여가 작업장 혁신에 미치는 영향을 2007년 사업체패널 자료 중 다양한 산업군으로 구성된 166개 업체를 대상으로 분석했는데, 독립변수로는 노동조합의 혁신활동참여, 종속변수로는 기업의 업무개선제안활동을 작업장시스템 개선과 인사관리 개선 두 가지 혁신활동 유형으로 구분하여 인과관계를 분석했다. 노동조합의 혁신활동 참여도가 높을수록 작업장시스템 개선 제안활동에 긍정적 영향을 주는 것으로 나타났지만, 인사관리 개선 제안활동에는 부정적 영향을 주는 것으로 나타났다. 한편, 노조 참여가 혁신에 미치는 영향에 있어 근로자 자율권의 조절효과를 살펴보았는데, 자율권이 높을수록 그 영향이 작아진 것으로 분석되었다. 그는 작업장에서의 높은 수준의 자율권이 업무 효율성을 대폭 개선될 것이라는 가정이 반대의 결과로 나온 것에 대해 노조 혁신활동이 인력관리 측면에 관여하는 수준이 높아지면 작업현장 혁신에 대해 도외시하게 됨으로 해석했다. 즉, 자율권은 필요하나 노조의 혁신활동 참여유형을 감안해야 한다고 했다.

권순식 외(2009)도 근로자 참여가 조직성과에 긍정적인 영향을 미친다는 기존의 연구동향을 전제로, 근로자의 참여가 조직성과(혁신 등)에 미치는 영향을 분석했는데, 동남국가기계산업단지에 있는 30인 이상 사업체 122개의 인사노무관리자로부터 얻은 자료를 대상으로 하였다. 독립변수인 근로자참여는 ‘종업원 제안제도’, ‘품질개선 소모임’, ‘전사적 품질관리’, ‘문제해결 TF팀’, ‘직무순환’, ‘팀제도’, ‘다기능화 교육훈련’에 종업원들이 참여하는 비율로 하였고, 종속변수인 조직성과에서 혁신성과는 신제품개발, 프로세스개선, 해외시장 개척 및 영업조직 혁신, 인사노무 혁신 등의 항목의 수치를 합산하여 산출했다. 분석 결과 근로자 참여는 혁신성과에 긍정적인 영향을 미쳤다.

한편, 고득영·유태영(2012)는 개별근로자의 직무자율성이 독립변수로써 혁신행동에 미치는 영향을 연구했는데, 연구대상은 국내직장인 350명으로 설문조사를 실시했다. 직무자율성은 작업스케줄, 의사결정, 방법의 3개 차원으로 구성하였고, 종속변수인 혁신행동의 측정을 위해서는 “나는 업무수행에 활용될 수 있는 새로운 기술, 도구, 방법을 찾으려고 노력한다”와 같은 설문문항 9개를 측정하였다. 분석결과, 근로자의 직무자율성은 혁신행동에 긍정적인 영향을 주는 것으로 확인되었으며, 직무만족의 매개효과도 나타나는 것으로 확인되었다.

김종우·이지우(2012)도 이와 유사한 결과를 확인했는데, 조직구성원이 자기의 업무수행을 위한 절차 및 방법 등에 대해 일정 수준의 자율성을 지닌다면 업무수행에 있어 새로운 아이디어를 도입하고 공유하는 등의 혁신활동을 할 가능성이 높음을 입증했다. 그들은 가설검증을 위해 경북, 충북 지역의 금융기관에 종사하는 구성원들을 대상으로 자료를 수집하였고 최종적으로 273부를 분석대상으로 삼았다. 독립변수인 자율성은 업무수행방법에의 재량권, 업무처리관련 독립성과 자율성, 업무처리방법 관련 결정권으로 구분하였고, 종속변수인 혁신은 근로자의 개별적 혁신행동의 특징을 9가지 문항으로 분류하여 구성했다.

유사한 맥락에서, 진윤희·김성종(2015)는 공기업에서의 개별근로자의 직무자율성이 혁신행동에 미치는 영향을 분석했다. 연구표본은 국내 공

기업에 종사하는 직장인 250명으로 하였으며, 직무자율성은 작업자가 작업을 수행함에 있어 목표, 방법, 일정에 관해 행사할 수 있는 선택 또는 자유재량권으로 정의했다. 혁신행동은 조직의 성과향상에 도움이 되는 새로운 아이디어를 의도적으로 창조하고 공감확산 노력을 통한 도입 및 조직에 적용하는 활동으로 정의한 총 11개의 문항을 통해 측정했다. 분석결과, 공기업 근로자의 직무자율성은 혁신행동에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다.

지금까지 살펴본 선행연구들을 종합하면 [표 2-2]와 같다.

[표 2-2] 노사관계가 혁신에 미치는 영향 선행연구 종합

저자	데이터	독립변수	종속변수	결과	비고
이인재·김동배 (2009)	사업체패널 (‘05) 중 528개 제조업	노조유무, 노조조직률	기술혁신 (연구개발강도, 특허 출원자료수)	(-) (-)	종속변수로 혁신인식지표 활용시 유의 하지 않음
이상민 (2004)	285개 민간사업장	노조유무, 노사협의회유무	기술혁신 (2년간 제품혁신여 부)	(-) (+)	통제변수인 협력적 노사 관계는 유의 하지 않음
엄동욱 외 (2009)	사업체패널 (‘05) 중 602개 기업	전반적 노사관계, 노사협의회 활성화	혁신적 HRM제도 도입(인사, 보상, 근로자참여·복지)	(+)	
김현동·신은종 (2011)	사업체패널 (‘07) 중 166개 기업	노동조합의 혁신활 동참여	작업장시스템 개선 인사관리 개선	(+) (-)	조절변수로 근로자자율권 활용시, 자율 권이 높을수록 영향 축소
권순식 외 (2009)	동남국가기 계산업단지 122개 기업	근로자 참여비율 (종업원 제안제도, 품질개선 소모임, 문제해결TF 등)	혁신성과(신제품개발, 프로세스개선, 시 장개척, 인사노무 혁신 등 수치합산)	(+)	
고득영·유태영 (2012)	국내직장인 350명	직무자율성 (작업스케줄, 의사 결정, 방법)	혁신행동 (9개 항목)	(+)	직무만족 매 개효과 유의
김종우·이지우 (2012)	금융직장인 273명	직무자율성 (업무수행방법 재량 권, 독립성, 결정권)	혁신행동 (9개 항목)	(+)	
진윤희·김성중 (2015)	공기업 직장인 250명	직무자율성 (목표, 방법, 일정에 대한 재량권)	혁신행동 (11개 항목)	(+)	

한편, 협력적 노사관계를 전반적인 노사관계로 두고 혁신에 미치는 독

립변수로의 영향을 연구한 사례는 찾아보기 드물었지만, 통제변수로 적용할 때 유의한 사례가 존재했다. 정지수·한승희(2014)는 공공기관장의 출신배경이 혁신과 성과에 미치는 영향을 분석하기 위해 전반적 노사관계를 통제변수로 적용했는데, 분석결과 (+)의 영향력이 유의했다.

지금까지 살펴본 연구들을 종합해보면, 상황에 따라 노동조합을 비롯한 노사관계는 혁신에 긍정적인 영향을 줄 수도 있고 부정적인 영향을 줄 수 있는 양면성이 존재한다. 따라서 많은 연구자들은 노사관계와 혁신은 다양하게 정의될 수 있는 복잡한 개념이므로, 연구의 한계점으로 드러날 수 있다는 점을 지적하고 있다. 그러나 일련의 연구들을 통해, 제한적이지만 협력적 노사관계와 근로자의 참여와 자율성은 혁신에 대체로 긍정적인 영향을 미친다고 판단할 수 있다.

제 3 장 연구설계 및 분석방법

제 1 절 연구가설

지금까지 살펴본 이론적 배경 및 선행연구들을 종합하여 볼 때, 성공적인 혁신을 위해서는 구성원의 혁신저항을 극복해야 하고, 이를 위해서는 협력적 노사관계, 구성원의 참여와 직무자율성 보장이 필요할 것이라는 가정이 가능하다.

노사관계는 다양하고 포괄적인 개념임에도 불구하고 기존의 개별 연구에서는 이를 단편적으로 정의한 경우가 많았다. 따라서, 본 연구는 노사관계를 보다 다각적으로 분류하여 각각이 혁신에 미치는 영향을 분석함으로써 차별화를 시도했다.

노사관계는 크게 간접참여방식과 직접참여방식으로 구분할 수 있다. 간접참여방식으로는 노동조합, 노사협의회, 노동자이사제도 등이 대표적인데 많은 연구에서는 통상 노동조합의 유무, 노사협의회 유무 또는 활성화 정도를 독립변수로 채택한 경우가 많았다. 반면, 전반적인 노사관계는 경영자와 노동조합간의 상호 의사소통의 전반적 과정을 나타내는 중요한 변수임에도 불구하고, 관심변수의 영향력 타당성 확보를 위한 통제변수로 적용되는 경우가 많았다. 본 연구는 이러한 점을 착안하여, 노사관계의 간접참여방식의 조작적 정의로써 ‘전반적 노사관계’를 채택하여 다음과 같이 가설을 설정하였다.

가설 1. 공공기관의 노사관계 협력도가 좋을수록 구성원의 혁신체감에 긍정적 영향을 줄 것이다.

분석 자료인 사업체 패널에서 혁신체감은 두 가지 측면에서 정의되고 있는데, 한 가지는 ‘근로자 주도 혁신활동’이고 다른 한 가지는 ‘제품·서

비스의 혁신정도’이다. 본 연구에서는 이 두 가지를 각각 분리하여 가설을 다시 검증해보고자 다음과 같이 하위 단계의 가설을 설정하였다.

가설 1-1. 공공기관의 노사관계 협력도가 좋을수록 근로자 주도 혁신활동에 긍정적 영향을 줄 것이다.

가설 1-2. 공공기관의 노사관계 협력도가 좋을수록 제품·서비스의 혁신정도에 긍정적 영향을 줄 것이다.

다음으로, 노사관계에는 간접참여방식 뿐만 아니라, 직접참여방식을 유도하여 구성원들이 의사결정에 참여하는 자문적 참여가 있고, 직접 재량권과 책임을 위임받는 위임적 참여방식이 있다. 자문적 참여는 구성원의 의사결정 참여도로, 위임적 참여는 구성원의 직무자율성으로 정의할 수 있다.

한편, 앞서 혁신저항에 대한 이론적 논의에서 혁신저항요인으로 통제상실감을 주요한 원인으로 강조했었다. 통제상실감이란 ‘자기가 시작하기 보다는 강요된 변화에서 자신의 상황에 대한 통제를 상실한다고 느끼는 성향’인데, 정부 주도의 하향식 공공기관 혁신과정에서는 공공기관 구성원이 느끼는 통제상실감이 심했을 것이라 추론할 수 있다. 따라서, 통제상실감을 극복할 수 있는 방안으로써도 구성원의 의사결정 참여도와 직무자율성 보장은 중요한 관심요소라고 볼 수 있다. 따라서, 아래와 같이 가설을 설정하였다. 이 가설에서도 마찬가지로 혁신체감을 두 가지 차원으로 분류하여 하위단계의 가설을 설정하였다.

가설 2. 공공기관 구성원의 의사결정 참여도가 높으면 구성원의 혁신체감에 긍정적 영향을 줄 것이다.

가설 2-1. 공공기관 구성원의 의사결정 참여도가 높으면 근로자 주도 혁신활동에 긍정적 영향을 줄 것이다.

가설 2-2. 공공기관 구성원의 의사결정 참여도가 높으면 제품·서비스의 혁신정도에 긍정적 영향을 줄 것이다.

가설 3. 공공기관 구성원의 직무자율성이 높으면 구성원의 혁신체감에 긍정적 영향을 줄 것이다.

가설 3-1. 공공기관 구성원의 직무자율성이 높으면 근로자 주도 혁신활동에 긍정적 영향을 줄 것이다.

가설 3-2. 공공기관 구성원의 직무자율성이 높으면 제품·서비스의 혁신정도에 긍정적 영향을 줄 것이다.

마지막으로, 각 정부에 의해 주도되어 왔던 공공기관 혁신의 접근방법과 내용에 주목하면서 구성원의 혁신체감에 영향을 주는지 실증적으로 분석해보고자 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 4. 각 정권에 따라 공공기관 구성원의 혁신체감이 다를 것이다.

가설 4-1. 각 정권에 따라 공공기관에서의 근로자 주도 혁신활동에 대한 구성원의 체감이 다를 것이다.

가설 4-2. 각 정권에 따라 공공기관에서의 제품·서비스의 혁신정도에 대한 구성원의 체감이 다를 것이다.

연구대상은 전 기간에 걸쳐 노사관계 협력도, 의사결정 참여도, 직무자율성이 공공기관 구성원의 혁신체감에 어떠한 영향을 주는지 살펴본 뒤, 각 정부별로도 그 영향이 유의한지도 별도로 나누어 살펴보았다.

제 2 절 분석자료 및 변수의 정의

1. 분석자료

본 연구는 가설의 실증적 분석을 위해 한국노동연구원이 2005년을 시작으로 2년에 1회씩 격년제로 실시하고 있는 사업체패널조사를 바탕으로

하였다. 사업체패널조사는 한국의 고용구조와 노동수요, 노사관계 실태 및 기업의 인적자원관리체계 등을 체계적으로 파악하여 국내 노동시장정책을 수립하기 위한 기초자료로써, 대표적인 사업체를 층화추출하여 인사담당자와 노사관계담당자, 근로자 대표를 대상으로 사업장 특성, 고용현황조사가 이루어진다. 2005년부터 2015년도까지 1~6차의 패널자료를 보유하고 있고, 전체기간동안 총 3,359개의 설문문항과 12,353개의 사업체 표본이 존재한다. 본 연구는 WPS2005~WPS2013년의 공공부문(SEP=5, 767개) 중 주요변수 정보가 누락된 데이터를 표본에서 제외한 530개의 데이터를 대상으로 채택하였다.

2. 변수의 정의

1) 종속변수

많은 연구에서 ‘혁신’이라는 종속변수는 혁신제도의 채택 개수, 특허출원, 연구개발비, 구성원의 혁신제안건수 등 정량적 방식으로 혁신정도를 평가하기도 하지만 혁신의 주체인 조직구성원이 체감하는 인식지표를 적용하기도 한다. 정지수·한승희(2014)는 공공기관의 혁신정도를 측정하는데 인식지표를 사용하는 것이 더 타당하다고 보았는데 그 이유는 민간부문과는 다른 공공부문의 특수성 때문이라고 보았다. 이와 유사한 논의로, 김난영(2016)도 민간조직에서는 혁신의 성공을 주로 재무성과, 생산성, 품질 등으로 비교적 명확한 조직산출물에 초점을 두지만, 공공조직의 성과는 종종 주관적이고 복잡적이며 그 범위 또한 매우 넓고 측정하기 어렵기 때문에(Brewer and Seldon, 2000; 남창우·이명숙, 2008; 정진우, 2007) 공공조직의 혁신은 인식자료를 포함하여 측정되고 있다고 했다.

따라서, 본 연구는 혁신의 정도를 ‘구성원의 혁신체감’으로 정의하고, 사업체 패널 변수 중 ‘근로자 주도 혁신활동(AQ3907)’과 ‘제품/서비스 혁신 정도(AQ3909)’의 평균으로 정의했다. 해당 설문은 총 2개의 문항들을

리커트 5점 척도로 측정¹⁵⁾했다. 한편, 혁신체감을 정의하는데 활용된 '근로자 주도 혁신활동 정도'와 '제품/서비스 혁신정도'도 개별적으로 종속 변수로 활용하였다.

2) 독립변수

노사관계 협력도는 사업체패널조사에서 '전반적인 노사관계(AQ3910)'로 정의했다. 전반적인 노사관계는 노동조합과 경영자간의 상호 의사소통의 전반적 과정을 나타내는 복합적이고 중요한 변수로 구성원의 간접 참여 방식의 노사관계의 특징을 종합적으로 보여줄 수 있다고 판단했다. 해당 설문은 인사/노무담당자에게 질의한 문항을 리커트 5점 척도로 측정¹⁶⁾했다.

구성원의 의사결정 참여도는 사업체패널조사에서 '경영계획 결정에 대한 관여정도(DQ4010)', '장비·시스템 도입결정 관여정도(DQ4011)', '공정·작업조직 개편결정 관여정도(DQ4012)', '근로자 훈련결정 관여정도(DQ4012)', 분사나 하청의 관여정도(DQ4014), '감원 등 고용조정 결정 관여정도(DQ4015)'의 평균으로 정의했다. 해당 설문은 인사/노무담당자에게 질의한 6개의 문항을 리커트 6점 척도로 측정¹⁷⁾했다.

15) 설문질문은 1.“작년 기준으로 동종업체 평균과 비교하여 귀 사업장의 근로자 주도 혁신활동은 어떠합니까?”, 2.“작년 기준으로 동종업체 평균과 비교하여 귀 사업장의 제품·서비스 혁신정도는 어떠합니까?”이고, 설문답변은 ‘1=매우 낮다, 2=낮은 편이다, 3=비슷하다, 4=높은 편이다, 5=높다’의 리커트 척도를 활용했다.

16) 설문질문은 “귀 사업장의 전반적인 노사관계는 어떠합니까?”이고, 설문답변은 ‘1=매우 나쁘다, 2=나쁜 편이다, 3=보통이다, 4=좋은 편이다, 5=매우 좋다’의 리커트 척도를 활용했다.

17) 설문질문은 1.“작년 한 해 동안 귀 사업장 근로자는 공식적 통로(노동조합이나 노사협의회 등) 및 기타 비공식적 통로를 통해서 경영계획(투자, 인력, 생산, 영업, 업무 계획)의 결정에 어느 정도 관여하였습니까?”, 2.“작년 한 해 동안 귀 사업장 근로자는 공식적 통로(노동조합이나 노사협의회 등) 및 기타 비공식적 통로를 통해서 신기계 및 설비 또는 장비 및 시스템 도입의 결정에 어느 정도 관여하였습니까?”, 3.“작년 한 해 동안 귀 사업장 근로자는 공식적 통로(노동조합이나 노사협의회 등) 및 기

구성원의 직무자율성은 사업체패널조사에서 ‘업무수행 방법 결정 자율권(DQ2905)’, ‘업무속도 결정 자율권(DQ2906)’, ‘신규팀원 채용결정 자율권(DQ2907)’, ‘팀원 훈련결정 자율권(DQ2908)’의 평균으로 정의하였다. 해당 설문은 인사/노무담당자에게 질의한 4개의 문항을 리커트 4점 척도로 측정¹⁸⁾했다.

마지막으로 정권에 따라 혁신체감이 다를 것이라는 가설 검증을 위해 패널조사년도에 따라 정권을 더미화¹⁹⁾ 하여 독립변수로 설정하였다.

3) 통제변수

기존 선행연구를 바탕으로 혁신에 영향을 줄 수 있는 영향요인을 크게 네 가지 측면(기관 특성 / 기관장 특성 / 시장 상황 / 응답자 특성)으로

타 비공식적 통로를 통해서 공정/업무 프로세스 및 작업조직 개편의 결정에 어느 정도 관여하였습니까?”, 4.작년 한 해 동안 귀 사업장 근로자는 공식적 통로(노동조합이나 노사협의회 등) 및 기타 비공식적 통로를 통해서 근로자 훈련의 결정에 어느 정도 관여하였습니까?, 5.작년 한 해 동안 귀 사업장 근로자는 공식적 통로(노동조합이나 노사협의회 등) 및 기타 비공식적 통로를 통해서 분사나 하청의 결정에 어느 정도 관여하였습니까?”, 6.작년 한 해 동안 귀 사업장 근로자는 공식적 통로(노동조합이나 노사협의회 등) 및 기타 비공식적 통로를 통해서 감원 등 고용조정의 결정에 어느 정도 관여하였습니까?”이고, 설문답변은 ‘1=사전에 정보도 받지 못함, 2=사전에 정보만 제공받음, 3=근로자가 의견 개진을 할 수 있음, 4=근로자의 의견이 의사결정에 반영됨, 5=근로자가 의사결정에 거부권 행사 가능함, 6=노사가 공동으로 결정함’의 리커트 척도를 활용했다.

- 18) 설문질문은 1.“귀 사업장에서 대표적 작업단위(예: 팀이나 작업반)는 업무수행방법 결정에 대해서 어느 정도 자율권을 갖고 있습니까?”, 2.“귀 사업장에서 대표적 작업단위(예: 팀이나 작업반)는 업무속도 결정에 대해서 어느 정도 자율권을 갖고 있습니까?”, 3.“귀 사업장에서 대표적 작업단위(예: 팀이나 작업반)는 신규팀(반)원 채용 결정에 대해서 어느 정도 자율권을 갖고 있습니까?”, 4.귀 사업장에서 대표적 작업단위(예: 팀이나 작업반)는 팀(반)원 훈련 결정에 대해서 어느 정도 자율권을 갖고 있습니까?”이고, 설문답변은 ‘1=자율권이 전혀 없다, 2=자율권이 없는 편이다, 3=자율권이 있는 편이다, 4=자율권이 많이 있다’의 리커트 척도를 활용했다.

- 19) 1=노무현 정부(2005, 2007), 2=이명박 정부(2009, 2011), 3=박근혜 정부(2013)

구분하여 설정하였다. 첫 번째로 기관 특성의 세부적 특성으로 공공기관의 공공성과 수익성의 정도, 회사규모(근로자 수), 동종업계 대비 임금수준, 성과배분제 운영여부, 임금피크제 도입여부를 통제변수 항목으로 설정했다. 두 번째로 기관장 특성으로는 기관장 출신, 기관장 커뮤니케이션 적극성을 통제변수 항목으로 설정했다. 세 번째로 시장상황은 주력제품 국내시장 경쟁정도, 주력제품 시장수요 상황을 설정했다. 마지막으로 응답자 특성은 혁신체감에 대한 응답자의 인식에 따라 달라질 개연성이 있으므로 이를 통제변인으로 설정하고자 사업체패널에서 제공하는 응답자의 성별, 나이, 근속년수, 직급을 사용했다.

주요 통제변수에 대한 선행연구를 살펴보면 다음과 같다.

성과배분제는 근로자 주도의 혁신활동을 유의미하게 촉진한다는 선행연구(박노근, 2008)가 있고, 회사규모는 근로자수로 정의하고, 이는 자원이 풍부한 조직일수록 조직은 혁신으로 인해 발생할 수도 있는 위험부담을 흡수할 여력이 있으므로, 혁신이 잘 일어난다(Nohira & Gulati, 1996, 김성국·백영미, 1998 재인용)라는 기존의 논의에서 제시된 영향요인을 통제하기 위함으로 로그변수로 변환하여 통제변수로 적용하였다.

임금피크제 여부에 대해서는, 임금피크제의 도입을 통해 일반적으로 기대할 수 있는 효과로써 신규인력채용으로 노동유연성을 강화하고, 성과중심 인사관리가 가능하도록 하여 혁신에 긍정적 영향을 미친다(정솔, 2012)는 기존 연구를 참고하여 통제변수로 활용했다.

공공기관장 특성은 사업체패널에서 제공하는 공공기관장 출신배경²⁰⁾이 혁신에 영향을 준다(정지수·한승희, 2014)는 기존의 실증 연구로부터 도출된 영향요인을 통제하기 위해 통제변수로 활용하였다. 추가로, 이해영(2006)의 연구에서 혁신촉매자로서의 역할 중 리더의 커뮤니케이션 적극성에 착안하여 사업체패널에서 제공하는 자료를 가공하여 통제변수로 활용했다.

위와 같은 통제 변수 이외에도 사업체패널조사를 대상으로 한 선행 연구에서는 동종업계 대비 임금수준, 기업의 환경적 특성으로 시장경쟁상

20) 당해 기관장의 출신 : 1=귀기관 출신, 2=외부전문경영인, 3=공무원, 4=정치인

황과 수요상황을 통제변수로 활용한 사례가 많으므로, 본 연구에서도 통제변수로 활용하였다.

지금까지 논의한 변수의 조작적 정의를 종합하면 [표 3-1]와 같다.

[표 3-1] 분석변수 요약

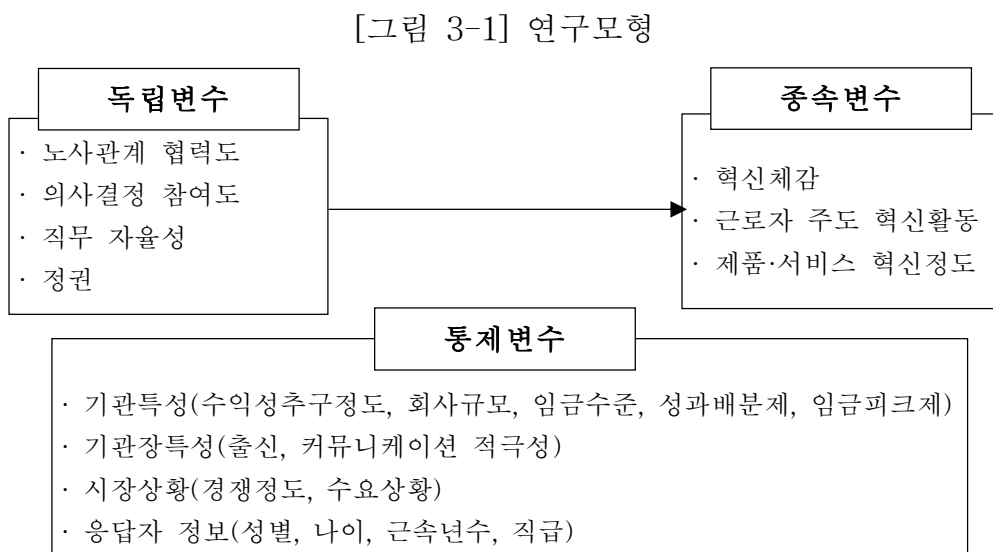
구분	변수명	측정지표 및 조작적 정의	척도
종속 변수	혁신 제감	하단 측정지표의 평균 - 근로자 주도 혁신활동(AQ3907) - 제품·서비스 혁신정도(AQ3909)	1=매우 낮다, 2=낮은 편이다, 3=비슷하다, 4=높은 편이다, 5=높다
독립 변수	노사관계 협력도	전반적 노사관계(AQ3910)	1=매우 나쁘다, 2=나쁜 편이다, 3=보통이다, 4=좋은 편이다, 5=매우 좋다
	구성원 의사결정 참여도	하단 측정지표의 평균 - 경영계획 결정에 대한 관여 정도(DQ4010) - 장비·시스템 도입결정 관여 정도(DQ4011) - 공정·작업조직 개편결정 관여정도(DQ4012) - 근로자 훈련결정 관여정도(DQ4013) - 분사나 하청의 관여정도(DQ4014) - 감원 등 고용조정 결정 관여정도(DQ4015)	1=사전 정보 받지못함, 2=사전 정보만 제공받음, 3=근로자가 의견개진 가능, 4=근로자 의견 의사결정에 반영, 5= 근로자가 의사결정에 거부권 행사 가능, 6=노사공동 결정
	구성원 직무 자율성	하단 측정지표의 평균 - 업무수행 방법 결정 자율권(DQ2905) - 업무속도 결정 자율권(DQ2906) - 신규직원 채용결정 자율권(DQ2907) - 팀원 훈련결정 자율권(DQ2908)	1=자율권이 전혀 없다, 2=자율권이 없는 편이다, 3=자율권이 있는 편이다, 4=자율권이 많이 있다
	정권	패널조사년도의 더미화	1=노무현 정부, 2=이명박 정부, 3=박근혜 정부
통제 변수	기관 특성	사업이나 업무에서 공공성과 수익성 여부(Z001)	1=전적으로 공공성에 가깝다, 2=상당히 공공성에 가깝다, 3=한쪽을 정한다면 공공성에 가깝다, 4=중간이다, 5=한쪽을 정한다면 수익성에 가깝다, 6=상당히 수익성에 가깝다, 7=전적으로 수익성에 가깝다
		회사규모 - 작년말 기준 전체 근로자 수(EPQ1011)의 로그	
		동종업계 대비 임금 수준(CQ4905)	1=매우 낮다, 2=낮은 편이다, 3=비슷하다, 4=높은 편이다, 5=높다
		성과배분제 운영 여부(CQ3001)	1=예, 0=아니요
		임금피크제 도입 여부(CQ4011)	1=예, 0=아니요
	기관장 특성	당해 기관장의 출신(Z011)	1=내부출신, 2=외부전문경영인, 3=공무원, 4=정치인, 5=기타
		기관장 커뮤니케이션 적극성으로	1=예, 0=아니요

		하단 측정지표의 합계 - 최고책임자와 전체 직원과의 회의(DQ402a1) - 경영자의 정기적인 현장순시 대화(DQ402a2) - 경영자 직접소통 핫라인 운영(DQ402a3)	
	시장상황	주력제품 국내시장 경쟁정도(AQ3008)	1=매우약하다, 2=약한편이다, 3=보통이다, 4=심한편이다, 5=매우심하다
		주력제품 시장수요 상황(AQ3009)	1=빠르게 줄어듦, 2=줄어드는 편, 3=늘지도 줄지도 않음, 4=늘어나는 편, 5=수요가 빠르게 늘어남
	응답자 특성	성별(GQ1001)	0=남성, 1=여성
		나이(GQ1002)	
		근속년수(GQ1003)	
		직급(GQ1004)	1=최고경영자, 2=임원급, 3=부장급, 4=차장급, 5=과장급, 6=대리급 이하, 7=기타

제 3 절 연구모형 및 분석방법

1. 연구모형

연구가설 및 변수를 종합하여, [그림 3-1]과 같이 연구모형을 도출하였다.



$$\square \text{ 혁신체감}_{it} = \beta_0 + \beta_1(\text{노사관계 협력도}_{it}) + \beta_2(\text{의사결정 참여도}_{it}) + \beta_3(\text{직무 자율성}_{it}) + \beta_4(\text{정 권(D)}_{it}) + \beta_5(\text{수익성추구정 도}_{it}) + \beta_6(\text{회사규모}_{it}) + \beta_7(\text{임금수준}_{it}) + \beta_8(\text{성과배분제(D)}_{it}) + \beta_9(\text{임금피크제(D)}_{it}) + \beta_{10}(\text{기관장출신(D)}_{it}) + \beta_{11}(\text{기관장 적극성}_{it}) + \beta_{12}(\text{시장경쟁정 도}_{it}) + \beta_{13}(\text{시장수요상황}_{it}) + \beta_{14}(\text{응답자성별(D)}_{it}) + \beta_{15}(\text{응답자나이}_{it}) + \beta_{16}(\text{응답자근속년수}_{it}) + \beta_{17}(\text{응답자직급(D)}_{it}) + \varepsilon_{it}$$

(i=개별기관, t= 05, 07, 09, 11, 13년도)

$$\square \text{ 근로자 주도 혁신활동}_{it} = \beta_0 + \beta_1(\text{노사관계 협력도}_{it}) + \beta_2(\text{의사결정 참여도}_{it}) + \beta_3(\text{직무자율성}_{it}) + \beta_4(\text{정 권(D)}_{it}) + \beta_5(\text{수익성추구정 도}_{it}) + \beta_6(\text{회사규모}_{it}) + \beta_7(\text{임금수준}_{it}) + \beta_8(\text{성과배분제(D)}_{it}) + \beta_9(\text{임금피크제(D)}_{it}) + \beta_{10}(\text{기관장출신(D)}_{it}) + \beta_{11}(\text{기관장 적극성}_{it}) + \beta_{12}(\text{시장경쟁정 도}_{it}) + \beta_{13}(\text{시장수요상황}_{it}) + \beta_{14}(\text{응답자성별(D)}_{it}) + \beta_{15}(\text{응답자나이}_{it}) + \beta_{16}(\text{응답자근속년수}_{it}) + \beta_{17}(\text{응답자직급(D)}_{it}) + \varepsilon_{it}$$

(i=개별기관, t= 05, 07, 09, 11, 13년도)

$$\square \text{ 제품·서비스 혁신정도}_{it} = \beta_0 + \beta_1(\text{노사관계 협력도}_{it}) + \beta_2(\text{의사결정 참여도}_{it}) + \beta_3(\text{직무자율성}_{it}) + \beta_4(\text{정 권(D)}_{it}) + \beta_5(\text{수익성추구정 도}_{it}) + \beta_6(\text{회사규모}_{it}) + \beta_7(\text{임금수준}_{it}) + \beta_8(\text{성과배분제(D)}_{it}) + \beta_9(\text{임금피크제(D)}_{it}) + \beta_{10}(\text{기관장출신(D)}_{it}) + \beta_{11}(\text{기관장 적극성}_{it}) + \beta_{12}(\text{시장경쟁정 도}_{it}) + \beta_{13}(\text{시장수요상황}_{it}) + \beta_{14}(\text{응답자성별(D)}_{it}) + \beta_{15}(\text{응답자나이}_{it}) + \beta_{16}(\text{응답자근속년수}_{it}) + \beta_{17}(\text{응답자직급(D)}_{it}) + \varepsilon_{it}$$

(i=개별기관, t= 05, 07, 09, 11, 13년도)

여기서 i는 개별 공공기관을 의미하고, 전체 분석기간에 대해서 t는 2005, 2007, 2009, 2011, 2013년의 5개 년도를 의미한다. 각 정권별로 분석시에 t는 2005·2007년(노무현 정부), 2009·2011년(이명박 정부), 2013년(박근혜 정부)를 각각 설정하고, 정권더미는 다중회귀모형에서 제외한다.

2. 분석방법

가설을 검증하기에 앞서, 복수의 설문문항으로 구성된 변수들의 특징 파악을 위해 기술통계분석을 실시하고, 변수의 타당성과 내적일관성 파악을 위해 요인분석과 크론바흐 알파계수를 검증하고자 한다. 그 다음, 각 변수들 간의 관련성 정도를 파악하기 위해 상관관계분석을 실시하고 이어서 연구가설의 검증을 위해 인과관계 분석인 다중회귀분석을 시행하고자 한다. 분석툴은 SAS 9.4 통계패키지를 활용하고자 한다.

앞서 제3장 제2절에서 소개했다시피, 본 연구의 분석자료는 한국노동연구원이 각 사업체의 고용구조 등의 특성을 파악하여 노동시장정책을 수립하기 위해 2005년부터 2015년까지 격년으로 실시한 사업체 패널조사를 기초로 하였다. 사업체 패널조사는 우리나라의 대표적인 사업체를 층화추출하여 인사담당자와 노사관계담당자, 근로자 대표를 대상으로 총 3,000여개 이상의 설문이 이루어지는데, 본 연구에서 활용한 주요변수는 각 사업체의 인사담당자가 답변한 자료로써, 본 연구에서 관심 있게 다룰 공공부문에 한하여 자료를 채택하였다. 본 연구에서의 종속변수, 독립변수의 주요정보가 누락된 데이터는 표본에서 제외하고 총 530개의 데이터를 샘플링 했다. 또한, 각 분석 자료의 조사년도에 따라 2005, 2007년은 노무현 정부, 2009, 2011년은 이명박 정부, 2013년은 박근혜 정부로 분류하여 분석을 실시하였다.

제 4 장 분석 결과

제 1 절 기술통계 분석

1. 종속변수 분석

전체기간(WPS2005~WPS2013) 공공기관의 전반적인 혁신체감은 평균 3.45점으로 ‘동종업체에 비해 혁신의 정도가 비슷하다(3점)’와 ‘높은 편이다(4점)’의 사이에 분포하고 있다. 근로자 주도 혁신활동은 3.43점, 제품·서비스 혁신정도는 3.48로 모두 동종업체에 비해 혁신활동 및 혁신정도가 비교적 높은 편으로 인식하고 있다.

다음으로 각 정부별로 살펴봤을 때, 노무현 정부는 3.53점, 이명박 정부는 3.37점, 박근혜 정부는 3.29점으로 기술통계적으로는 노무현 정부에서 공공기관 구성원들의 혁신체감지표가 가장 높고, 박근혜 정부에서 가장 낮은 것으로 나타났다. 그러나, 이 수치가 통계적으로 유의한 차이가 있는지는 회귀분석을 통해 면밀하게 판단해 볼 필요가 있으므로 가설 4의 검증을 통해 제4절에서 살펴보겠다.

[표 4-1] 종속변수 기술통계

구분	변수명	전체기간 (N=530)				노무현 정부 (N=306)	이명박 정부 (N=149)	박근혜 정부 (N=75)	비고
		평균	표준 편차	최소	최대	평균	평균	평균	
종속변수	혁신체감	3.45	0.60	1.5	5	3.53	3.37	3.29	
	> 근로자 주도 혁신활동	3.43	0.68	1	5	3.51	3.31	3.32	
	> 제품서비스 혁신정도	3.48	0.64	2	5	3.56	3.42	3.25	

2. 독립변수 분석

전체기간(WPS2005~WPS2013) 공공기관의 전반적인 노사관계 협력도는 3.80점으로 ‘보통이다(3점)’와 ‘좋은 편이다(4점)’의 사이에 분포하여 비교적 긍정적으로 판단된다. 의사결정참여도는 3.46점으로 ‘근로자가 의견개진을 할 수 있음(3점)’과 ‘근로자의 의견이 의사결정에 반영됨(4점)’의 사이에 분포하고 있어 근로자의 의견이 의사결정에 비교적 잘 반영되고 있는 것으로 판단된다. 마지막으로 직무자율성은 2.78점으로 ‘자율권이 없는 편이다(2점)’와 ‘자율권이 있는 편이다(3점)’의 사이에서 자율권이 있는 쪽에 더 가까이 분포하고 있다.

다음으로 각 정부별로 살펴봤을 때, 노사관계 협력도는 노무현 정부가 가장 높고, 의사결정참여도와 직무자율성은 박근혜 정부에서 가장 높게 나타남을 확인할 수 있었다.

[표 4-2] 독립변수 기술통계

구분	변수명	전체기간 (N=530)				노무현 정부 (N=306)	이명박 정부 (N=149)	박근혜 정부 (N=75)	비고
		평균	표준 편차	최소	최대	평균	평균	평균	
독립변수	노사관계협력도	3.80	0.65	1	5	3.82	3.81	3.71	
	의사결정참여도	3.46	1.10	1	6	3.51	3.33	3.56	
	직무자율성	2.78	0.44	1	4	2.77	2.76	2.83	

3. 통제변수 분석

통제변수는 크게 기관 특성, 기관장 특성, 시장상황, 응답자 특성으로 구분할 수 있고 종합적인 기술통계표는 [표 4-3]과 같다.

[표 4-3] 통제변수 기술통계

구분	변수명		전체기간 (N=530)				노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	비고
			평균	표준 편차	최소	최대	(N=306)	(N=149)	(N=75)	
							평균	평균	평균	
통제변수	기관 특성	수익성 추구정도	2.52	1.45	1	7	2.54	2.51	2.49	
		회사규모	915	2,280	10	33,983	987	765	926	
		임금수준	3.04	5.82	1	97	3.30	2.70	2.61	
		성과배분제	0.70	0.46	0	1	0.69	0.72	0.69	더미
		임금피크제	0.15	0.36	0	1	0.11	0.19	0.21	더미
	기관장	기관장출신	2.29	1.24	1	5	1.99	2.67	2.56	더미
		기관장적극성	1.81	0.95	0	3	1.89	1.77	1.56	
	시장	시장경쟁정도	3.00	1.14	1	5	2.98	2.97	3.16	
		시장수요상황	3.61	0.82	1	5	3.75	3.45	3.36	
	응답자	성별	0.14	0.35	1	2	0.13	0.16	0.15	더미
		나이	38.55	6.20	25	60	38.56	38.83	37.96	
		근무년수	10.18	6.10	0.3	28	10.02	10.61	9.97	
		직급	5.22	0.93	3	7	5.20	5.20	5.29	더미

* 더미변수는 별도의 빈도분포표로 표시하였음

1) 기관특성 분석

먼저 기관특성을 구성하는 통제변수를 살펴보면 다음과 같다. 전체기간 수익성 추구정도는 2.52점으로 ‘상당히 공공성에 가깝다(2점)’와 ‘한쪽을 정한다면 공공성에 가깝다(3점)’의 사이에 분포하고 있다. 따라서, 조사된 공공기관은 수익성보다는 공공성을 상당히 띄는 것으로 판단된다.

두 번째로 회사규모는 평균 915명의 근로자를 보유하고 있고, 세 번째로 동종업계 대비 임금수준은 3.04점으로 ‘비슷하다(3점)’에 근접하고 있다. 성과배분제와 임금피크제는 ‘운영한다(1)’, ‘운영하지 않는다(0)’의 더미변수이므로 평균보다는 별도의 빈도분포를 아래 [표 4-4] 같이 살펴보았다.

[표 4-4] 성과배분제, 임금피크제 시행여부 빈도분석

구분	변수명	전체기간 (N=530)		노무현 정부 (N=306)		이명박 정부 (N=149)		박근혜 정부 (N=75)	
		시행 합	시행 안함	시행 합	시행 안함	시행 합	시행 안함	시행 합	시행 안함
통제 변수	성과배분제 시행여부	370 (70%)	160 (30%)	211 (69%)	95 (31%)	107 (72%)	42 (28%)	52 (69%)	23 (31%)
	임금피크제 시행여부	79 (15%)	451 (85%)	34 (11%)	272 (89%)	29 (19%)	120 (81%)	16 (21%)	59 (79%)

위 표에서 보는 바와 같이 전체기간 동안 성과배분제를 시행하는 기관(70%)이 시행하지 않은 기관(30%)보다 많고, 정부에 따라 성과배분제 시행여부에는 큰 차이가 나지 않은 것으로 나타났다. 임금피크제는 전체기간동안 시행하는 기관(15%)이 시행하지 않은 기관(85%)보다 현저히 적으며, 차기 정권으로 넘어가면서 임금피크제 시행을 하는 기관이 증가하고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 권고사항으로 되어 있던 정년 60세를 의무조항으로 바꾼 정년연장법 개정(2013. 5.)의 도래로 인해 각 기관에서 이를 임금피크제와 연계하여 차츰 시행을 확대한 것으로 보인다.

2) 기관장 특성

기관장 특성을 구성하는 통제변수는 기관장의 출신과, 커뮤니케이션 적극성으로 구분했는데, 기관장 출신은 더미변수이므로 그에 대한 빈도분석을 [표 4-5]과 같이 확인하였다.

[표 4-5] 기관장 출신에 대한 빈도분석

구분	내부출신	외부전문가	공무원	정치인	기타
전체 기간	174(37%)	98(21%)	130(27%)	39(8%)	35(7%)
노무현 정부	133(53%)	31(12%)	56(22%)	22(9%)	10(4%)
이명박 정부	28(19%)	41(27%)	50(34%)	12(8%)	18(12%)
박근혜 정부	13(17%)	26(35%)	24(32%)	5(7%)	7(9%)

[표 4-5]에서 보는 바와 같이, 전체 기간으로 볼 때 내부출신이 37%로 가장 많았고, 다음으로 공무원 출신이 27%, 외부전문가 출신이 21%, 정치인 출신이 8%로 뒤를 이었다. 각 정부별로 볼 때 상대적으로 노무현 정부에서 내부출신 기관장이 53%로 다른 정부에 비해 그 비중이 가장 높고, 이명박 정부에서는 공무원 출신이 34%로 다른 정부에 비해 그 비중이 가장 높으며, 박근혜 정부는 외부 전문가 출신이 35%로 다른 정부에 비해 그 비중이 가장 높게 나타났다.

다음으로, 기관장의 커뮤니케이션 적극성인데 기관장이 직원들과 직접 소통하는 각종 통로로써, ‘최고책임자의 전체 직원과의 회의 여부’, ‘경영자의 정기적인 현장순시 대화 여부’, ‘경영자 직접소통 핫라인 운영 여부’의 합산(운영시에는 1, 미운영시에는 0)으로 정의했다. 전체 기간으로 보면 1.81점이고, 노무현 정부에서는 1.89점, 이명박 정부에서는 1.75점, 박근혜 정부에서는 1.56점으로 나타났다.

3) 시장 특성

시장 특성을 구성하는 통제변수는 각 공공기관에서의 주력제품의 국내 시장의 경쟁정도와 시장 수요상황 두 가지의 척도로 구분했다. 먼저, 전체기간 시장경쟁정도의 평균은 3점으로 매우약하다(1점)와 매우심하다(5점)의 중간인 보통이다(3점)로 측정되었다. 각 정부 별로 살펴보았을 때, 박근혜 정부때 시장경쟁정도(3.16점)가 노무현 정부(2.98점), 이명박 정부(2.97점)에 비해 경쟁정도가 높은 것으로 나타났다. 다음으로 전체기간 시장수요상황은 3.61점으로 늘지도 줄지도 않음(3점)과 늘어나는 편(4점)의 사이로 나타났다. 각 정부별로는 노무현 정부에서 3.75점, 이명박 정부가 3.45점, 박근혜 정부가 3.36점으로 나타났다.

4) 응답자 특성

마지막으로 사업체 패널 응답자 개인특성을 통제변수로 설정하고자 성

별, 나이, 근무년수, 직급 정보를 활용하였고 그 기술통계는 다음과 같다.

나이는 전체기간 평균 38.55세이고, 각 정부별로 응답자의 나이에는 큰 차이가 없었다. 근무년수는 전체기간 10.18년이고 각 정부별로 이 역시 큰 차이가 없었다. 성별과 직급은 각각 더미변수이므로 아래와 같이 빈도분석을 살펴보았다.

[표 4-6]에서는 전반적으로 남성응답자가 더 많음을 확인할 수 있고, [표 4-7]에서는 응답자가 주로 과장·대리급이 많음을 확인할 수 있다.

[표 4-6] 응답자 성별에 대한 빈도 분석

변수명	전체기간 (N=530)		노무현 정부 (N=306)		이명박 정부 (N=149)		박근혜 정부 (N=75)	
	남	여	남	여	남	여	남	여
응답자 성별	455명 (86%)	75명 (14%)	265명 (87%)	41명 (13%)	126명 (85%)	23명 (15%)	64명 (85%)	11명 (15%)

[표 4-7] 응답자 직급에 대한 빈도분석

구 분	부장급	차장급	과장급	대리급	기타
전체 기간	33명(6%)	76명(14%)	176명(33%)	234명(44%)	11명(2%)
노무현 정부	21명(7%)	39명(13%)	108명(35%)	133명(43%)	5명(2%)
이명박 정부	9명(6%)	25명(17%)	47명(32%)	63명(42%)	5명(3%)
박근혜 정부	3명(4%)	12명(16%)	21명(28%)	38명(51%)	1명(1%)

제 2 절 타당성 및 신뢰도 분석

각 변수들 중에는 복수의 문항으로 측정된 개념들에 의해 정의된 것들이 있다. 따라서, 이들에 대한 타당성과 신뢰도를 검증할 필요가 있다. 먼저, 타당성을 검증하기 위하여 탐색적 요인분석(EFA)을 실시하였다. 요인분석은 같은 개념을 측정하는 변수들이 동일한 요인으로 묶이는지를 확인하는 것으로, 문항과 변수들 간의 상관성 및 구조를 파악하여 여러 변수들이 지닌 정보를 몇 가지 요인으로 묶어 줌으로써 그 내용을 단순화 시키는 분석기법이다(송지준, 2011).

본 연구에서는 측정도구의 구성개념 타당성을 검증하기 위해 독립변수 및 종속변수에 대해 요인분석을 실시하였다. 다음으로, 변수들의 내적일관성, 즉 신뢰도 분석을 위해 크론바흐 알파(Cronbach's Alpha)를 이용하였다. 일반적으로 0.7 이상이면 내적 일관성이 크다고 판단(고길곤, 2014)하므로 이 기준을 활용하였다.

1. 독립변수의 분석

요인분석은 등간척도나 비율척도를 대상으로 분석하는 것이므로, 독립변수 중에서 정권은 제외하였다. 구성요인을 추출하기 위해 주성분 분석 및 직교회전방식(Varimax)를 채택하였다. 요인적재치는 각 변수와 요인 간의 상관관계의 정도를 나타내고, 각 변수들은 요인적재치가 가장 높은 요인에 속하게 된다. 한편 고유값은 특정 요인에 적재된 모든 변수의 요인적재치를 제곱하여 합한 값을 말하는 것인데, 특정 요인에 관련된 표준화된 분산을 일컫는다. 일반적으로 사회과학 분야에서 요인과 문항의 선택기준인 고유값이 1.0 이상, 요인적재치가 0.4 이상을 따랐다.

본 연구에서 독립변수 측정에 관한 총 11개 설문항목의 요인분석을 실시한 결과는 [표 4-8]와 같다. 설문항목 11개는 이론모형과 동일하게 3개 요인으로 추출되었으며 추출된 요인은 각각 구성원의 의사결정 참여

도, 구성원의 직무자율성, 노사관계협력도로 명명하였다. 요인분석의 결과 추출된 3개의 요인들이 전체 분산의 66.959% 설명하고 있다.

[표 4-8] 독립변수에 대한 요인분석 결과

No	측정문항	구성원의 의사결정참여도	구성원의 직무자율성	노사관계협력도
1	장비·시스템 도입결정 참여정도(DQ4011)	.857	-.169	.020
2	공정·작업조직 개편결정 참여정도(DQ4012)	.854	-.245	.004
3	경영계획 결정에 대한 참여 정도(DQ4010)	.799	-.184	-.029
4	근로자 훈련결정 참여정도(DQ4013)	.790	-.142	-.026
5	분사나 하청의 참여정도(DQ4014)	.733	-.232	-.053
6	감원 등 고용조정 결정 참여정도(DQ4015)	.663	-.183	-.009
7	업무수행 방법 결정 자율권(DQ2905)	.351	.789	-.244
8	업무속도 결정 자율권(DQ29060)	.325	.779	-.260
9	팀원 훈련결정 자율권(DQ2908)	.307	.642	.238
10	신규팀원 채용결정 자율권(DQ2907)	.303	.572	.302
11	전반적 노사관계(AQ3910)	.085	.059	.870
고유값		4.127	2.202	1.037
분산비율(%)		35.632	21.750	9.577
누적분산비율(%)		35.632	57.382	66.959
KMO=.816		Barlett=2709.132	p=.000	N=530

다음으로, 독립변수의 신뢰도를 검증하였다. 독립변수 중에 ‘구성원의 의사결정참여도’와 ‘구성원의 직무자율성’은 복수의 설문문항에 의해 측정된 개념이다. 각 독립변수는 [표 4-9], [표 4-10]에서 보는 바와 같이 크론바흐 알파 값이 모두 0.7 이상으로 분석을 위한 내적 일관성을 가지고 있는 것으로 나타났다.

단, 의사결정참여도에서 ‘감원 등 고용조정 결정 참여 정도’ 설문문항을 제외하고, 직무자율성에서 ‘신규팀원 채용결정 자율권’ 설문문항을 제

외할 시 전체 α 계수가 오히려 상승하는 것을 감안할 때 이 질문들을 제거하여 독립변수 측정도구의 내적 일관성을 개선할 수 있다고 보여진다.

[표 4-9] 의사결정 참여도에 대한 신뢰도 분석결과

No	제외한 변수	데이터 변수		표준화된 변수	
		합계에 대한 상관계수	α 계수	합계에 대한 상관계수	α 계수
1	경영계획 결정에 대한 참여 정도(DQ4010)	0.705195	0.857487	0.724526	0.872069
2	장비·시스템 도입결정 참여 정도(DQ4011)	0.776225	0.847187	0.793033	0.861117
3	공정·작업조직 개편결정 참여 정도(DQ4012)	0.804296	0.840952	0.816893	0.857235
4	근로자 훈련결정 참여 정도(DQ4013)	0.687753	0.862973	0.702481	0.875532
5	분사나 하청의 참여 정도(DQ4014)	0.680515	0.864549	0.669352	0.880681
6	감원 등 고용조정 결정 참여 정도(DQ4015)	0.590830	0.882954	0.577664	0.894589
크론바흐 α 계수 : 0.879839(원데이터), 0.892703(표준화)					

[표 4-10] 직무자율성에 대한 신뢰도 분석결과

No	제외한 변수	데이터 변수		표준화된 변수	
		합계에 대한 상관계수	α 계수	합계에 대한 상관계수	α 계수
1	업무수행 방법 결정 자율권(DQ2905)	0.630680	0.645281	0.676704	0.656052
2	업무속도 결정 자율권(DQ2906)	0.597193	0.662165	0.641099	0.675967
3	신규팀원 채용결정 자율권(DQ2907)	0.463605	0.760807	0.454358	0.773658
4	팀원 훈련결정 자율권(DQ2908)	0.538434	0.683566	0.519887	0.740647
크론바흐 α 계수 : 0.743285(원데이터), 0.769394(표준화)					

2. 종속변수의 분석

본 연구의 종속변수를 이루는 설문문항은 ‘근로자 주도 혁신활동’과 ‘제품·서비스 혁신정도’ 두 가지의 설문문항으로 구성되어 있다. 설문문항이 두 개인 관계로 요인분석은 실시하지 않았다.

한편 종속변수의 신뢰도 검증을 위한 크론바흐 알파 값은 0.7 이상으로 분석을 위한 내적 일관성을 가지고 있는 것으로 나타났다.

[표 4-11] 혁신체감에 대한 신뢰도 분석결과

No	제외한 변수	데이터 변수		표준화된 변수	
		합계에 대한 상관계수	α 계수	합계에 대한 상관계수	α 계수
1	근로자 주도 혁신활동(AQ3907)	0.640975	.	0.640975	.
2	제품서비스 혁신정도(AQ3909)	0.640975	.	0.640975	.
크론바흐 α 계수 : 0.780366(원데이터), 0.781212(표준화)					

제 3 절 상관관계 분석

사회과학연구의 핵심적인 관심사항 중 하나는 변수간의 인과관계를 찾아내는 데 있다. 인과관계 분석을 위한 선행되어야 할 단계로 주요변수의 상관관계분석인데, 본 연구에서의 주요변수 중 연속형 변수의 피어슨 상관관계 분석결과는 아래 [표 4-12]와 같다.

[표 4-12] 주요 변수간 상관관계 분석결과

피어슨 상 관 계 수												
H0: Rho=0 가정하에서 Prob > r , N=530												
구분	종속 변수	독립변수				통제변수						
		노사 관계	의사 결정 참여도	직무 자율성	기관특성			기관장 적극성	시장특성		응답자 특성	
	혁신 체감				수익성 추구	회사 규모 (로그)	임금 수준		시장 경쟁 정도	시장 수요 상황	응답자 나이	응답자 근무년수
혁신 체감	1	.296	.061	.091	-.021	.206	.010	.150	.021	.153	.018	.042
		.000	.161	.036	.653	.000	.813	.001	.631	.000	.682	.333
노사 관계		1	.052	.049	.034	.030	-.029	.217	.077	.080	.160	.084
			.230	.264	.464	.486	.498	.000	.078	.065	.000	.052
의사 결정 참여도			1	.189	-.138	.093	-.029	.053	.046	.021	.000	-.001
				.000	.003	.031	.499	.220	.289	.626	.996	.975
직무 자율성				1	-.058	-.064	-.016	.142	-.011	.091	.040	.041
					.210	.143	.713	.001	.795	.036	.361	.348
수익성 추구					1	-.059	-.038	-.040	.223	-.144	.012	-.056
						.199	.406	.389	.000	.002	.788	.219
회사 규모 (로그)						1	.037	.180	-.020	-.094	.009	.116
							.393	.000	.653	.031	.835	.008
임금 수준							1	-.022	-.050	-.093	.058	.067
								.615	.247	.033	.179	.123
기관장 적극성								1	-.008	.071	.152	.126
									.848	.104	.000	.004
시장 경쟁 정도									1	.052	.017	.006
										.236	.693	.892
시장 수요 상황										1	-.071	-.098
											.102	.024
응답자 나이											1	.750
												.000
응답자 근무년수												1

주 : 각 변수별 상단열은 상관계수, 하단열은 유의수준 표시 / 유의수준 0.05에서 음영표시

일반적으로 상관계수의 절대값이 0.7 ~ 1.0이면 매우 강한 관련성이 있고, 0.4 ~ 0.7 이면 상당한 관련성이 있으며, 0.2 ~ 0.4이면 약한 관련성, 0.2 미만이면 관련성이 거의 없다고 볼 수 있다. 이러한 기준에 의해 [표 4-3]을 해석하면, 유의수준 0.05 수준에서 본 연구의 관심변수인 혁신체감과의 관련성은 독립변수인 노사관계(0.296), 직무자율성(0.091)이 정(+)의 상관관계로 나타났으며, 통제변수 중에서는 기관의 규모(0.206), 기관장 적극성(0.150), 시장수요상황(0.153)이 정(+)의 상관관계로 나타났다.

독립변수, 통제변수 간의 관련성을 살펴보면, 노사관계는 기관장적극성(0.217) 및 응답자나이(0.16)와 정(+)의 관련성이 있고, 의사결정참여도는 직무자율성(0.189), 수익성추구(-0.138), 회사규모(0.093)와 관련성이 있었다. 이외에 직무자율성은 기관장적극성(0.142) 등과 관련성이 있었고, 통제변수들 중에서는 응답자 나이와 응답자 근무년수간의 상관계수가 0.75로 매우 강한 정(+)의 관련성이 있는 것으로 판단되었다.

변수들간 상관계수의 절대값이 0.7이상인 경우 다중공선성 문제가 발생할 수 있는데 공차한계(Tolerance) 및 분산팽창계수(VIF)를 통해 다중공선성의 문제가 있는지를 평가해볼 수 있다. 해당 사항은 제4절에서 살펴해보도록 하겠다.

제 4 절 연구가설의 검증

앞서 제3장에서 설정한 연구가설의 실증분석을 위해, 독립변수와 통제변수를 모두 포함한 연구모형에 따라 다중회귀분석을 시행하였다.

1. 혁신체감에 미치는 영향 분석

가설 1. 공공기관의 노사관계 협력도가 좋을수록 구성원의 혁신체감에 긍정적 영향을 줄 것이다.

가설 2. 공공기관 구성원의 의사결정 참여도가 높으면 구성원의 혁신체감에 긍정적 영향을 줄 것이다.

가설 3. 공공기관 구성원의 직무자율성이 높으면 구성원의 혁신체감에 긍정적 영향을 줄 것이다.

가설 4. 각 정권에 따라 공공기관의 구성원의 혁신체감이 다를 것이다.

이 가설의 검증을 위해 첫 번째로 전체기간(WPS2005 ~ WPS2013)에 대하여 다중회귀분석을 시행하였고, 다음으로 각 정권별로도 다중회귀분석을 시행하였다. 먼저, 전체기간에 대한 분석결과는 아래 [표 4-13]과 같다.

[표 4-13] 혁신체감에 미치는 영향분석(전체기간)

Parameter(변수)		계수 (b)	표준화 계수(β)	표준오차 (SE)	t-Value	Tolerance	VIF	
Intercept(상수)		1.921***	0.000***	0.431	4.460	.	0.000	
독립변수	노사관계협력도	0.238***	0.267***	0.040	5.970	0.899	1.112	
	의사결정참여도	-0.009	-0.017	0.024	-0.370	0.891	1.122	
	직무자율성	0.170***	0.118***	0.065	2.620	0.891	1.123	
	정권	D1(이명박)	-0.086	-0.068	0.062	-1.400	0.772	1.295
		D2(박근혜)	-0.143*	-0.088*	0.078	-1.830	0.786	1.272
통제변수	기관 특성	수익성 추구	-0.001	-0.002	0.019	-0.030	0.842	1.188
		회사규모(log)	0.098***	0.227***	0.020	4.920	0.847	1.181
		임금수준	0.002	0.021	0.004	0.470	0.943	1.060
		성과배분제도	0.066	0.051	0.058	1.140	0.908	1.101
		임금피크제	0.049	0.030	0.075	0.650	0.863	1.159

	기관 장 특 성	출 신	D1(경영인)	-0.162**	-0.111**	0.075	-2.170	0.689	1.452	
			D2(공무원)	-0.149**	-0.112**	0.068	-2.200	0.689	1.451	
			D3(정치인)	0.098	0.046	0.100	0.980	0.831	1.203	
			D4(기타)	-0.079	-0.034	0.109	-0.720	0.795	1.257	
		기관장적극성	-0.009	-0.014	0.029	-0.300	0.836	1.196		
	시 장 특 성	시장경쟁정도	0.017	0.033	0.023	0.730	0.894	1.119		
		시장수요현황	0.062*	0.086*	0.033	1.880	0.857	1.167		
	응 답 자 특 성	응 답 자	응답자성별	0.000	0.000	0.079	0.000	0.859	1.164	
			응답자나이	-0.009	-0.093	0.007	-1.230	0.315	3.170	
			응답자근무년수	0.003	0.030	0.006	0.450	0.397	2.520	
			직 급	D1(차장급)	-0.069	-0.041	0.128	-0.540	0.322	3.107
				D2(과장급)	-0.011	-0.009	0.118	-0.090	0.204	4.892
				D3(대리이하)	-0.127	-0.106	0.128	-0.990	0.158	6.338
		D4(기타)		-0.169	-0.043	0.200	-0.840	0.692	1.446	
Observations			530							
F Value			4.65(p<.0001)							
R-square			0.2009							
Adj R-Sq			0.1577							

주 1: */**/**는 각각 10%/5%/1%의 통계적 유의도 의미

주 2: 더미기준 : 정권(노무현 정부), 기관장출신(내부출신), 응답자직급(부장급)

위 다중회귀모형의 F값이 $p<.0001$ 에서 4.65이며, 회귀식의 R-Square는 0.2009로 약 20%의 설명력을 보이고 있다. 또한 공차한계(Tolerance) 모두 0.1 이상이고, 분산팽창계수(VIF)가 모두 10 이하로 다중공선성 문제가 없다고 할 수 있다.

구성원의 혁신체감에 미치는 각 변수들의 영향을 살펴볼 때, 독립변수 중에서 노사관계협력도와 직무자율성이 통계적으로 유의미하게 혁신체감에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 의사결정참여도는 유의미한 영향력이 없었다. 즉, 가설 1과 가설 3은 지지되었고 가설 2는 기각되었다. 혁신체감에 영향을 미치는 상대적인 크기를 표준화된 β 값을 통해 비교해 보면 노사관계 협력도($\beta=.267$)가 직무자율성($\beta=.118$)보다 더 큰 것으로 나타나 노사관계 협력도가 혁신체감에 더 크게 영향을 미치는 요소로 판단된다.

한편, 정권에 따라 혁신체감에 차이가 있는지 여부를 판단하기 위해

노무현 정부를 기준으로 정권더미변수를 활용하여 분석한 결과, 박근혜 정부에서의 공공기관 혁신체감이 노무현 정부와 비교했을 때 통계적으로 유의미하게 더 낮은 결과로 나타났고, 이명박 정부에서는 노무현 정부와 비교하여 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 즉, 가설 4는 부분적으로 지지되었다.

통제변수 가운데에서는 회사규모(log)가 클수록, 시장수요가 늘어날수록 혁신체감을 유의미하게 높이는 것으로 나타났고, 기관장 특성에서는 내부출신에 비해 외부경영인 출신과 공무원 출신이 공공기관 혁신체감에 부(-)의 영향을 주었음을 확인할 수 있다.

다음으로, 각 정권별로 다중회귀분석을 시행한 결과는 [표 4-14]과 같다.

[표 4-14] 혁신체감에 미치는 영향분석(정권별)

Parameter(변수)			노무현 정부		이명박 정부		박근혜 정부		
			b(β)	t값	b(β)	t값	b(β)	t값	
Intercept(상수)			3.177(0)***	4900	1.045	1.350	-.165	-0.180	
독립변수	노사관계협력도		.095	1.530	.331(.398)***	4930	.391(.497)***	4.330	
	의사결정참여도		.017	0.430	-.056	-1.530	.019	0.400	
	직무자율성		.164(.115)*	1.730	.251(0.175)**	2.240	.057	0.400	
통제변수	기관 특성	수익성 추구		.042	1.530	-.073(-.194)**	-2.210	-.127(-.311)**	-2.570
		회사규모(log)		.105(.240)***	3.550	.069(.164)**	2.030	.106(.251)**	2.050
		임금수준		.000	0.020	.044	0.680	-.039	-0.340
		성과배분제도		.019	0.210	.136	0.430	.004	0.030
		임금피크제		.285(.142)**	2.110	-.023	-0.200	-.171	-1.090
	기관 장 특성	출신	D1(경영인)	-.195	-1.570	-.182	-1.430	-.006	-0.030
			D2(공무원)	-.161	-1.610	-.111	-0.880	.176	0.840
			D3(정치인)	.024	0.170	.323(.164)*	1.870	.314	0.950
			D4(기타)	-.219	-1.000	-.025	-0.160	.043	0.170
		기관장적극성		.013	0.280	-.067	-1.500	-.028	-0.370
	시장 특성	시장경쟁정도		-.010	-0.290	.047	1.130	.071	1.220
		시장수요현황		.009	0.190	.068	1.140	.134(.180)*	1.740
	응답 자 특성	응답자성별		-.001	-0.010	-.016	-0.130	.175	1.020
		응답자나이		-.015	-1.550	.006	0.430	.011	0.510
		응답자근무년수		.006	0.680	-.011	-0.930	.005	0.230
		직 급	D1(차장급)	-.273	-1.410	-.072	-0.330	.256	0.530
			D2(과장급)	-.054	-0.320	-.011	-0.050	-.045	-0.110
			D3(대리이하)	-.259	-1.430	.039	0.180	.041	0.030
			D4(기타)	-.299	-0.930	.040	0.140	.161	0.230
Observations		306		149		75			
F Value		2.13(p=0.003)		3.28(p<0.0001)		3.14(p=0.0004)			

R-square	0.1726	0.3658	0.5799
Adj R-Sq	0.0917	0.2541	0.3950

주 1: */**/**는 각각 10%/5%/1%의 통계적 유의도 의미

주 2: 표준오차(Standard Error), Tolerance, VIF는 표기 생략

주 3: 통계적으로 유의한 변수의 β (표준화 회귀계수만 괄호 안에 표기

1) 노무현 정부

다중회귀모형의 F값이 $p=0.003$ 에서 2.13이며, 회귀식의 R-Square는 0.1726으로 약 17%의 설명력을 보이고 있다.

혁신체감에 미치는 각 변수들의 영향을 살펴볼 때, 독립변수 중에서 직무자율성만 통계적으로 유의미하게 혁신체감에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 노무현 정부에서는 가설 3만 지지되었다.

통제변수 가운데에서는 회사규모(log)가 클수록, 임금피크제를 시행할수록 혁신체감에 정(+)의 영향을 주었음을 확인할 수 있다.

2) 이명박 정부

다중회귀모형의 F값이 $p<0.0001$ 에서 3.28이며, 회귀식의 R-Square는 0.3658으로 약 36%의 설명력을 보이고 있다.

혁신체감에 미치는 각 변수들의 영향을 살펴볼 때, 독립변수 중에서 노사관계 협력도와 직무자율성이 통계적으로 유의미하게 혁신체감에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 의사결정참여도는 유의미한 영향력이 없었다. 즉, 이명박 정부에서는 가설 1과 가설 3은 지지되었고 가설 2는 기각되었다. 혁신체감에 영향을 미치는 상대적인 크기를 표준화된 β 값을 통해 비교해 보면 노사관계협력도($\beta=.398$)가 직무자율성($\beta=.175$)보다 더 큰 것으로 나타나 노사관계 협력도가 더 크게 영향을 미치는 요소로 판단된다.

통제변수 가운데에서는 회사규모(log)가 클수록 혁신체감을 유의미하게 높이는 것으로 나타났고, 공공기관이 수익성을 추구할수록 혁신체감

에 부(-)의 영향을 주었음을 확인할 수 있다. 기관장 특성에서는 내부출신에 비해 정치인 출신이 공공기관 혁신체감에 통계적으로 정(+)의 영향을 주었음을 확인할 수 있다.

3) 박근혜 정부

다중회귀모형의 F값이 $p=0.0004$ 에서 3.14이며, 회귀식의 R-Square는 0.5799로 약 58%의 설명력을 보이고 있다.

혁신체감에 미치는 각 변수들의 영향을 살펴볼 때, 독립변수 중에서 노사관계 협력도만 통계적으로 유의미하게 혁신체감에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 박근혜 정부에서는 가설 1만 지지되었다.

통제변수 가운데에서는 회사규모(log)가 클수록, 시장수요가 증대될수록, 혁신체감을 유의미하게 높이는 것으로 나타났고, 공공기관이 수익성을 추구할수록 혁신체감에 부(-)의 영향을 주었음을 확인할 수 있다.

4) 전체기간 및 각 정권별 다중회귀분석 결과 종합

앞서 혁신체감에 미치는 영향을 다중회귀모형으로 분석한 결과를 종합하면 다음 [표 4-15]과 같다.

[표 4-15] 혁신체감에 미치는 영향분석 종합

Parameter(변수)		표준화 계수(β)			
		전체기간	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부
Intercept(상수)		0.000***	0.000***		
독립변수	노사관계협력도	0.267***		0.398***	0.497***
	의사결정참여도				
	직무자율성	0.118***	0.115*	0.175**	
	정권				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				
통제변수	기관장 특성				

		성과배분제도					
		임금피크제			0.142**		
기관 장 특성	출신	D1(경영인)		-0.111**			
		D2(공무원)		-0.112**			
		D3(정치인)				0.164*	
		D4(기타)					
	기관장적극성						
시장 특성	시장경쟁정도						
	시장수요현황		0.086*				0.180*
응답 자 특성	응답자성별						
	응답자나이						
	응답자근무년수						
	직 급	D1(차장급)					
		D2(과장급)					
		D3(대리이하)					
		D4(기타)					
Observations			530	306	149	75	
F Value			4.65(p<.0001)	2.13(p=0.003)	3.28(p<0.0001)	3.14(p=0.0004)	
R-square			0.2009	0.1726	0.3658	0.5799	
Adj R-Sq			0.1577	0.0917	0.2541	0.3950	

주 1: */**/**는 각각 10%/5%/1%의 통계적 유의도 의미

주 2: 통계적으로 유의한 표준화 계수(β)만 표기

다중회귀모델의 설명력에 있어, 박근혜 정부의 수정된 R-Square가 0.3950로 가장 높은 것으로 나타났고, 다음으로 이명박 정부, 노무현 정부가 뒤를 이었다.

통제변수인 회사규모(log)는 전체기간 및 모든 정권에서 혁신체감에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미쳤는데, 이는 자원이 풍부한 조직일수록 조직은 혁신으로 인해 발생할 수도 있는 위험부담을 흡수할 여력이 있으므로, 혁신이 잘 일어난다(Nohira & Gulati, 1996, 김성국·백영미, 1998 재인용)는 선행연구를 더 견고히 뒷받침해주는 결과라 할 수 있다.

독립변수인 노사관계협력도는 노무현 정부를 제외하고는 혁신체감에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미쳤고, 직무자율성은 박근혜 정부를 제외하고는 혁신체감에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미쳤다.

따라서 ‘가설 1. 공공기관의 노사관계 협력도가 좋을수록 구성원의 혁신

체감에 긍정적 영향을 줄 것이다.’와 ‘가설 3. 공공기관 구성원의 직무자율성이 높으면 혁신체감에 긍정적 영향을 줄 것이다.’는 전반적으로 지지된다고 볼 수 있다. 반면, 구성원의 의사결정참여도는 모두 혁신체감에 유의미한 영향을 주지 않았으므로 가설 2는 본 연구에 의해 지지될 수 없었다.

흥미로운 점은 혁신체감에 영향을 주지 못한 노무현 정부에서의 노사관계 협력도가 기초통계상으로 다른 정권에 비해 가장 높았던 반면, 혁신체감에 가장 큰 영향($\beta=0.497$)을 준 박근혜 정부의 노사관계 협력도는 기초통계상으로 다른 정부에 비해 저조했다는 점이다.

이와 같은 양상은 직무자율성에서도 드러나는데 기초통계상으로 가장 높은 점수였던 박근혜 정부에서는 직무자율성이 혁신체감에는 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못한 반면, 혁신체감에 유의한 영향을 준 노무현 정부와 이명박 정부의 직무자율성은 기초통계상으로 낮은 점수였다.

이를 다른 각도로 해석해보면, 노사관계 협력도가 낮거나 구성원의 직무자율성이 떨어지면 구성원의 혁신체감에 더 큰 부정적 영향을 초래한다고 유추할 수 있을 것이다.

한편 일부 정권에서는 통제변수 중 수익성 추구가 혁신체감에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 공기업은 수익성 뿐만 아니라 공공성을 추구하는 특성이 있고, 특히 본 연구대상인 사업체 패널의 공공기관은 앞서 기초통계에서 살펴보았듯, 수익정보다는 공공성을 보다 더 추구하는 기관으로 구성되어 있으므로, 단순히 사기업처럼 수익성 증대 측면에서 혁신활동이 부각되지는 않았다는 점을 유추할 수 있다.

마지막으로 정권별로 구성원의 혁신체감이 다를 것이라는 가정 하에 도출된 결과로 박근혜 정부가 노무현 정부보다 공공기관 구성원의 혁신체감이 저조했다는 점을 확인할 수 있었다. 이러한 양상에 대한 인과관계를 계량적 분석만으로는 정확하게 해석하기는 어렵지만, 앞서 선행연구에서도 언급했듯, 각 정부별 공공기관 혁신 내용과 방법의 차이에서 비롯되었다고 유추해볼 수 있다.

IMF 경제위기를 겪은 뒤 사회갈등이 점점 증가되는 가운데 노무현 정부에서는 ‘참여’의 뉴거버넌스적 혁신을 시도하면서 공공기관 구성원의

자체적인 내부 혁신활동을 강조했다. 즉, 그들이 직접 혁신활동에 참여하고 결과를 도출해왔기 때문에 혁신이 잘 되었다고 체감하게 될 개연성이 높다.

반면, 이명박 정부와 박근혜 정부는 신공공관리적 요소를 다시 강화하고 공공기관 구성원을 비효율적 조직으로 간주하면서 고강도 혁신의 대상으로 지목했다. 물론, 통계적 유의성 수준으로는 노무현 정부와 이명박 정부는 혁신체감에 있어 차이가 없는 것으로 나타났지만 기술통계상으로는 노무현 정부에서의 혁신체감이 이명박 정부에서 보다 높게 나타나고 있다.

박근혜 정부에서는 사회의 이해관계가 과거에 비해 훨씬 복잡해지고, 주요 이슈에서 노동조합이 주요 이해관계자로 부각되면서 설득과 합의 등의 거버넌스적 협업이 지향되어야 할 시대적 요구가 강했으므로, 신공공관리적 고강도 혁신은 더 이상 혁신으로 체감되기 힘들었을 수 있다. 또한, 박근혜 정부의 혁신정책은 방만경영 정상화라는 명분하에 근로자의 복리후생비의 축소, 성과연봉제의 전면적 도입으로 인해 과거 정부의 혁신과는 달리 근로자 각 개인의 경제적 측면에 타격을 준 것으로 판단된다. 즉, 공공혁신의 내용이 주로 개인의 경제적 측면에 부정적 영향을 초래하는 것이므로 근로자 입장에서는 혁신이 잘 되었다라고 판단하기 힘들었다고 유추해 볼 수 있다.

2. 근로자 주도 혁신활동에 미치는 영향 분석

다음으로, 종속변수 ‘혁신체감’의 측정지표 중 ‘근로자 주도 혁신활동’을 종속변수로 할 때 독립변수와 통제변수를 모두 포함한 연구모형에 따라 다중회귀분석을 시행하였다.

가설 1-1. 공공기관의 노사관계 협력도가 좋을수록 근로자 주도 혁신활동에 긍정적 영향을 줄 것이다.

가설 2-1. 공공기관 구성원의 의사결정 참여도가 높으면 근로자 주도 혁신활동에 긍정적 영향을 줄 것이다.

가설 3-1. 공공기관 구성원의 직무자율성이 높으면 근로자 주도 혁신활동에 긍정적 영향을 줄 것이다.

가설 4-1. 각 정권에 따라 공공기관에서의 근로자 주도 혁신활동에 대한 구성원의 체감이 다를 것이다.

이 가설의 검증을 위해 첫 번째로 전체기간(WPS2005 ~ WPS2013)에 대하여 다중회귀분석을 시행하였고, 다음으로 각 정권별로도 다중회귀분석을 시행하였다. 전체기간에 대한 다중회귀분석 결과는 아래 [표 4-16]과 같다.

[표 4-16] 근로자 주도 혁신활동에 미치는 영향분석(전체기간)

Parameter(변수)			계수 (b)	표준화 계수(β)	표준오차 (SE)	t-Value	Tolerance	VIF	
Intercept(상수)			1.516***	0.000***	0.492	3.080	.	0.000	
독립변수	노사관계협력도		0.263***	0.262***	0.046	5.780	0.899	1.112	
	의사결정참여도		0.005	0.008	0.027	0.170	0.891	1.122	
	직무자율성		0.203***	0.125***	0.074	2.750	0.891	1.123	
	정권	D1(이명박)	-0.118*	-0.082*	0.070	-1.670	0.772	1.295	
		D2(박근혜)	-0.093	-0.050	0.090	-1.040	0.786	1.272	
통제변수	기관 특성	수익성 추구		-0.008	-0.018	0.022	-0.390	0.842	1.188
		회사규모(log)		0.119***	0.243***	0.023	5.200	0.847	1.181
		임금수준		0.002	0.014	0.005	0.320	0.943	1.060
		성과배분제도		0.048	0.033	0.066	0.720	0.908	1.101
		임금피크제		0.055	0.030	0.086	0.640	0.863	1.159
	기관 장 특성	출신	D1(경영인)	-0.133	-0.080	0.086	-1.550	0.689	1.452
			D2(공무원)	-0.116	-0.078	0.078	-1.500	0.689	1.451
			D3(정치인)	0.122	0.050	0.114	1.070	0.831	1.203
			D4(기타)	-0.069	-0.027	0.124	-0.550	0.795	1.257
		기관장적극성		-0.059*	-0.084*	0.033	-1.780	0.836	1.196
	시장 특성	시장경쟁정도		-0.014	-0.024	0.027	-0.520	0.894	1.119
		시장수요현황		0.072*	0.087*	0.038	1.880	0.857	1.167
	응답 자 특성	응답자성별		-0.042	-0.022	0.090	-0.470	0.859	1.164
		응답자나이		-0.007	-0.065	0.008	-0.860	0.315	3.170
		응답자근무년수		0.005	0.042	0.007	0.620	0.397	2.520

	직급	D1(차장급)	-0.067	-0.035	0.146	-0.460	0.322	3.107
		D2(과장급)	0.057	0.040	0.135	0.420	0.204	4.892
		D3(대리이하)	0.002	0.001	0.146	0.010	0.158	6.338
		D4(기타)	-0.105	-0.024	0.229	-0.460	0.692	1.446
Observations			530					
F Value			4.09(p<.0001)					
R-square			0.1811					
Adj R-Sq			0.1369					

주 1: */**/**는 각각 10%/5%/1%의 통계적 유의도 의미

주 2: 더미기준 : 정권(노무현 정부), 기관장출신(내부출신), 응답자직급(부장급)

다중회귀모형의 F값이 $p<.0001$ 에서 4.09이며, 회귀식의 R-Square는 0.1811로 혁신체감을 종속변수로 할 때(R-Square=0.2009)보다는 낮은 설명력을 보이고 있다. 공차한계(Tolerance) 모두 0.1 이상이고, 분산팽창계수(VIF)가 모두 10 이하로 다중공선성에 문제가 없다고 할 수 있다.

근로자 주도 혁신활동에 미치는 각 변수들의 영향을 살펴볼 때, 독립변수 중에서 노사관계 협력도와 직무자율성이 통계적으로 유의미하게 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 의사결정참여도는 유의미한 영향력이 없었다. 즉, 가설 1-1과 가설 3-1은 지지되었고 가설 2-1은 지지되지 못했다. 근로자 주도 혁신활동에 영향을 미치는 상대적인 크기를 표준화된 β 값을 통해 비교해 보면 노사관계협력도($\beta=.262$)가 직무자율성($\beta=.125$)보다 더 큰 것으로 나타나 노사관계 협력도가 더 큰 영향을 미치는 요소로 판단된다.

한편, 정권에 따라 근로자 주도 혁신활동에 차이가 있는지 여부를 판단하기 위해 노무현 정부를 기준으로 정권더미변수를 활용하여 분석한 결과, 이명박 정부에서의 근로자 주도 혁신활동이 노무현 정부와 비교했을 때 통계적으로 유의미하게 더 낮은 결과로 나타났고, 박근혜 정부에서는 노무현 정부와 비교하여 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 즉 가설 4-1는 부분적으로 채택되었다. 앞서 혁신체감을 종속변수로 설정했을 시에는, 노무현 정부를 기준으로 이명박 정부는 통계적으로 유의미한 차이가 없었고, 박근혜 정부는 차이가 있었는데 이와는 다르게 결과가 도출되었다.

통제변수 가운데에서는 회사규모(log)가 클수록, 시장수요가 늘어날수록 근로자 주도 혁신활동을 유의미하게 높이는 것으로 나타났고, 기관장 특성에서는 기관장의 적극성이 근로자 주도 혁신활동에 부(-)의 영향을 주었음을 확인할 수 있다.

종합하여 볼 때, 약간의 차이는 있지만 종속변수를 혁신체감 대신 근로자 주도 혁신활동으로 대체한 다중회귀분석시 비슷한 경향을 보이는 것을 알 수 있다.

다음으로, 각 정권별로 다중회귀분석을 시행한 결과는 [표 4-17]과 같다.

[표 4-17] 근로자 주도 혁신활동에 미치는 영향분석(정권별)

Parameter(변수)			노무현 정부		이명박 정부		박근혜 정부		
			b(β)	t값	b(β)	t값	b(β)	t값	
Intercept(상수)			3.139(0)***	4.330	.093	0.100	.002	0.000	
독립변수	노사관계협력도		.094	1.330	.393(.400)***	5.000	.336(.413)***	3.630	
	의사결정참여도		.003	0.030	.005	0.110	.022	0.430	
	직무자율성		.213(.131)*	1.930	.240(.142)*	1.820	.191	1.300	
통제변수	기관특성	수익성 추구		.021	0.680	-.058	-1.430	-.121(-.287)**	-2.350
		회사규모(log)		.129(.261)***	3.840	.099(.199)**	2.500	.071	1.330
		임금수준		-.001	-0.130	.058	0.770	-.104	-0.870
		성과배분제도		.041	0.400	-.006	-0.030	.039	0.280
		임금피크제		.331(.146)**	2.160	.001	0.010	-.183	-1.120
	기관장특성	출신	D1(경영인)	-.203	-1.440	-.019	-0.130	-.002	-0.010
			D2(공무원)	-.160	-1.400	.052	0.350	.116	0.530
			D3(정치인)	-.052	-0.320	.578(.249)***	2.840	.088	0.250
			D4(기타)	-.180	-0.720	.077	0.410	-.012	-0.050
		기관장적극성		-.027	-0.520	-.170(-.26)***	-3.200	.021	0.270
	시장특성	시장경쟁정도		-.031	-0.810	-.022	-0.430	.071	1.160
		시장수요현황		-.010	-0.170	.104	1.430	.16(.215)**	2.030
	응답자특성	응답자성별		-.028	-0.200	-.076	-0.510	.121	0.680
		응답자나이		-.012	-1.030	.011	0.630	.008	0.350
		응답자근무년수		.007	0.650	-.014	-1.020	.018	0.830
		직급	D1(차장급)	-.338	-1.540	-.002	-0.010	.389	0.830
			D2(과장급)	-.005	-0.030	.021	0.030	.204	0.430
			D3(대리이하)	-.155	-0.730	.188	0.710	.254	0.530
			D4(기타)	-.351	-1.930	.167	0.430	.347	0.520
Observations			306		149		75		
F Value			2.02(p=0.0056)		3.35(p<.0001)		3.08(p=0.0005)		
R-square			0.1651		0.3707		0.5752		
Adj R-Sq			0.0835		0.2600		0.3883		

주 1: */**/**는 각각 10%/5%/1%의 통계적 유의도 의미

주 2: 표준오차(Standard Error), Tolerance, VIF는 표기 생략

주 3: 통계적으로 유의한 변수의 β (표준화 회귀계수)만 괄호 안에 표기

1) 노무현 정부

다중회귀모형의 F값이 $p=0.0056$ 에서 2.02이며, 회귀식의 R-Square는 0.1651으로 약 17%의 설명력을 보이고 있다.

근로자 주도 혁신활동에 미치는 각 변수들의 영향을 살펴볼 때, 독립 변수 중에서 직무자율성만 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 노무현 정부에서는 가설 3-1만 지지되었다. 통제변수 가운데에서는 회사 규모(log)가 클수록, 임금피크제를 시행할수록 정(+)의 영향을 주었음을 확인할 수 있다.

2) 이명박 정부

다중회귀모형의 F값이 $p<0.0001$ 에서 3.35이며, 회귀식의 R-Square는 0.3707으로 약 37%의 설명력을 보이고 있다.

근로자 주도 혁신활동에 미치는 각 변수들의 영향을 살펴볼 때, 독립 변수 중에서 노사관계 협력도와 직무자율성이 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 의사결정참여도는 유의미한 영향력이 없었다. 즉, 이명박 정부에서는 가설 1-1과 가설 3-1은 지지되었고 가설 2-1는 지지되지 못했다. 근로자 주도 혁신활동에 영향을 미치는 상대적인 크기를 표준화된 β 값을 통해 비교해 보면 노사관계협력도($\beta=.400$)가 직무자율성($\beta=.142$)보다 더 큰 것으로 나타나 노사관계 협력도가 더 크게 영향을 미치는 요소로 판단된다.

통제변수 가운데에서는 회사규모(log)가 클수록 근로자 주도 혁신활동을 유의미하게 높이는 것으로 나타났고, 기관장의 적극성이 근로자 주도 혁신활동에 부(-)의 영향을 주었음을 확인할 수 있다. 기관장 특성에서는 내부출신에 비해 정치인 출신이 공공기관 혁신체감에 정(+)의 영향을 주었음을 확인할 수 있다.

3) 박근혜 정부

다중회귀모형의 F값이 $p=0.0005$ 에서 3.08이며, 회귀식의 R-Square는 0.5752로 약 58%의 설명력을 보이고 있다.

근로자 주도 혁신활동에 미치는 각 변수들의 영향을 살펴볼 때, 독립변수 중에서 노사관계 협력도만 통계적으로 유의미하게 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 박근혜 정부에서는 가설 1-1만 지지되었다.

통제변수 가운데에서는 시장수요가 증대될수록, 근로자 주도 혁신활동을 유의미하게 높이는 것으로 나타났고, 공공기관이 수익성을 추구할수록 부(-)의 영향을 주었음을 확인할 수 있다.

4) 전체기간 및 각 정권별 다중회귀분석 결과 종합

앞서 근로자 주도 혁신활동에 미치는 영향을 다중회귀모형으로 분석한 결과를 종합하면 다음 [표 4-18]과 같다.

[표 4-18] 근로자 주도 혁신활동에 미치는 영향분석 종합

Parameter(변수)		표준화 계수(β)			
		전체기간	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부
Intercept(상수)		1.156***	0.000***		
독립변수	노사관계협력도	0.263***		0.400***	0.413***
	의사결정참여도				
	직무자율성	0.203***	0.131*	0.142**	
	정권	D1(이명박)	-0.118*		
		D2(박근혜)			
통제변수	기관특성	수익성 추구			-0.287**
		회사규모(log)	0.119***	0.261***	0.199**
		임금수준			
		성과배분제도			
		임금피크제		0.146**	
	기관장 특성	출신	D1(경영인)		
			D2(공무원)		
			D3(정치인)	0.249***	
			D4(기타)		

	시장 특성	기관장적극성		-0.059*		-0.26***		
		시장경쟁정도						
		시장수요현황		0.072*			0.215*	
	응답 자 특성	응답자성별						
		응답자나이						
		응답자근무년수						
		직 급	D1(차장급)					
			D2(과장급)					
			D3(대리이하)					
			D4(기타)					
Observations			530	306	149	75		
F Value			4.09(p<.0001)	2.13(p=0.003)	3.28(p<0.0001)	3.14(p=0.0004)		
R-square			0.1811	0.1726	0.3658	0.5799		
Adj R-Sq			0.1369	0.0917	0.2541	0.3950		

주 1: */**/**는 각각 10%/5%/1%의 통계적 유의도 의미

주 2: 통계적으로 유의한 표준화 계수(β)만 표기

앞서 혁신체감에 미치는 영향요인과 비교했을 때와 매우 비슷한 양상을 띄고 있다. 즉, 독립변수인 노사관계협력도와 직무자율성은 전반적으로 근로자 주도 혁신활동에 정(+)의 영향을 주고 있고, 정권은 부분적으로 영향을 주고 있으며, 의사결정참여도는 통계적으로 유의한 영향을 주고 있지 않다.

통제변수 중에서는 눈여겨 봐야할 부분은, 이명박 정부에서 기관장의 커뮤니케이션 적극성이 근로자 주도 혁신활동에 부(-)의 영향을 미쳤다는 점이다. 이는 이명박 정부가 공기업 선진화 당시, 공기업 기관장 재신임 기준으로 합리적 노사관계라는 항목을 추가하여 기관장의 적극적 커뮤니케이션 활동을 유도했다. 그러나, 근로자 입장에서는 기관장의 적극성이 노조를 탄압하고 길들이기 위함이라고 비판했었던 경향이 있었다. 아마도, 이 때문에 기관장의 적극성이 오히려 근로자 주도 혁신활동에 부정적 영향을 초래했던 것으로 유추된다.

3. 제품·서비스의 혁신정도에 미치는 영향 분석

종속변수 ‘혁신체감’의 측정지표 중 ‘제품·서비스의 혁신정도’를 종속변수로 할 때 독립변수와 통제변수를 모두 포함한 연구모형에 따라 다중회귀분석을 시행하였다.

가설 1-2. 공공기관의 노사관계 협력도가 좋을수록 제품·서비스의 혁신정도에 긍정적 영향을 줄 것이다.

가설 2-2. 공공기관 구성원의 의사결정 참여도가 높으면 제품·서비스의 혁신정도에 긍정적 영향을 줄 것이다.

가설 3-2. 공공기관 구성원의 직무자율성이 높으면 제품·서비스의 혁신정도에 긍정적 영향을 줄 것이다.

가설 4-2. 각 정권에 따라 공공기관에서의 제품·서비스의 혁신정도에 대한 구성원의 체감이 다를 것이다.

이 가설의 검증을 위해 첫 번째로 전체기간(WPS2005 ~ WPS2013)에 대하여 다중회귀분석을 시행하였고, 다음으로 각 정권별로도 다중회귀분석을 시행하였다. 전체기간에 대한 다중회귀분석 결과는 아래 [표 4-19]과 같다.

[표 4-19] 제품·서비스 혁신정도에 미치는 영향분석(전체기간)

Parameter(변수)		계수 (b)	표준화 계수(β)	표준오차 (SE)	t-Value	Tolerance	VIF	
Intercept(상수)		2.074***	0.000***	0.449	4.620	.	0.000	
독립변수	노사관계협력도	0.212***	0.221***	0.044	4.880	0.899	1.112	
	의사결정참여도	-0.022	-0.039	0.026	-0.860	0.891	1.122	
	직무자율성	0.136*	0.087*	0.071	1.920	0.891	1.123	
	정권	D1(이명박)	-0.055	-0.040	0.067	-0.810	0.772	1.295
		D2(박근혜)	-0.194**	-0.110**	0.086	-2.260	0.786	1.272
통제변수	기관특성	수익성 추구	0.007	0.016	0.021	0.340	0.842	1.188
		회사규모(log)	0.078***	0.167***	0.022	3.570	0.847	1.181
		임금수준	0.002	0.023	0.005	0.530	0.943	1.060
		성과배분제도	0.084	0.060	0.063	1.330	0.908	1.101

		임금피크제	0.042	0.024	0.082	0.510	0.863	1.159
기관 장 특성	출신	D1(경영인)	-0.192**	-0.121**	0.082	-2.340	0.689	1.452
		D2(공무원)	-0.182**	-0.127**	0.074	-2.450	0.689	1.451
		D3(정치인)	0.073	0.032	0.109	0.670	0.831	1.203
		D4(기타)	-0.089	-0.036	0.119	-0.750	0.795	1.257
	기관장직극성		0.042	0.062	0.032	1.320	0.836	1.196
시장 특성	시장경쟁정도		0.048*	0.085*	0.026	1.880	0.894	1.119
	시장수요현황		0.053	0.068	0.036	1.470	0.857	1.167
응답 자 특성	응답자성별		0.042	0.023	0.086	0.490	0.859	1.164
	응답자나이		-0.011	-0.104	0.008	-1.360	0.315	3.170
	응답자근무년수		0.001	0.012	0.007	0.170	0.397	2.520
	직급	D1(차장급)	-0.071	-0.039	0.139	-0.510	0.322	3.107
		D2(과장급)	-0.079	-0.058	0.129	-0.610	0.204	4.892
		D3(대리이하)	-0.255*	-0.198*	0.139	-1.830	0.158	6.338
		D4(기타)	-0.233	-0.055	0.219	-1.070	0.692	1.446
Observations			530					
F Value			4.09(p<.0001)					
R-square			0.1811					
Adj R-Sq			0.1369					

주 1: */**/**는 각각 10%/5%/1%의 통계적 유의도 의미

주 2: 더미기준 : 정권(노무현 정부), 기관장출신(내부출신), 응답자직급(부장급)

다중회귀모형의 F값이 $p<.0001$ 에서 4.09이며, 회귀식의 R-Square는 0.1811로 근로자 주도 혁신활동과 동일한 설명력을 보이고 있다. 공차한계(Tolerance) 모두 0.1 이상이고, 분산팽창계수(VIF)가 모두 10 이하로 다중공선성에 문제가 없다고 할 수 있다.

제품·서비스 혁신정도에 미치는 각 변수들의 영향을 살펴볼 때, 독립변수 중에서 노사관계 협력도와 직무자율성이 통계적으로 유의미하게 혁신체감에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 의사결정참여도는 유의미한 영향력이 없었다. 즉, 가설 1-2과 가설 3-2은 지지되었고 가설 2-2는 지지되지 않았다. 제품·서비스 혁신정도에 영향을 미치는 상대적인 크기를 표준화된 β 값을 통해 비교해 보면 노사관계협력도($\beta=.221$)가 직무자율성($\beta=.087$)보다 더 큰 것으로 나타나 노사관계 협력도가 더 크게 영향을 미치는 요소로 판단된다.

한편, 정권에 따라 제품·서비스 혁신정도에 차이가 있는지 여부를 판

단하기 위해 노무현 정부를 기준으로 정권더미변수를 활용하여 분석한 결과, 박근혜 정부에서의 제품·서비스 혁신정도가 노무현 정부와 비교했을 때 통계적으로 유의미하게 더 낮은 결과로 나타났고, 이명박 정부에서는 노무현 정부와 비교하여 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 즉 가설 4-2는 부분적으로 지지되었다. 이는 혁신체감을 종속변수로 했을 때와 동일한 결과이다.

통제변수 가운데에서는 회사규모(log)가 클수록, 시장경쟁정도가 높을수록 제품·서비스 혁신정도에 정(+)의 영향을 주었음을 확인할 수 있었다. 근로자 주도 혁신활동을 종속변수로 했을 시에는 시장경쟁정도가 영향을 주지 않았던 것과는 다른 결과이다.

기관장 특성에서는 내부출신 기관장보다는 전문경영인이거나 공무원 출신일 때 제품·서비스 혁신정도에 부(-)의 영향을 주는 것으로 나타났다. 이 또한 종속변수가 근로자 주도 혁신활동일 때와는 다른 결과이다.

마지막으로 다른 종속변수와는 달리, 제품·서비스 혁신정도에서는 응답자의 특성에 따라 유의미한 결과가 도출되었다. 응답자가 부장급이었을 때 비해, 응답자가 대리급 이하인 경우 제품·서비스 혁신정도에 대한 인식이 낮은 것으로 나타났다.

종합적으로 보았을 때, 약간의 차이는 있지만 종속변수를 혁신체감 대신 제품·서비스 혁신정도로 대체한 다중회귀분석시 비슷한 경향을 보이는 것을 알 수 있고, 근로자 주도 혁신활동을 종속변수로 했을 때와 비교했을 때는 통제변수에서 다소 상이한 면이 확인됨을 알 수 있다.

다음으로, 각 정권별로 다중회귀분석을 시행한 결과는 [표 4-20]과 같다.

[표 4-20] 제품·서비스 혁신정도에 미치는 영향분석(정권별)

Parameter(변수)			노무현 정부		이명박 정부		박근혜 정부	
			b(β)	t값	b(β)	t값	b(β)	t값
Intercept(상수)			2.744(0)***	4.520	1.543(0)***	1.670	.335	0.310
독립변수	노사관계협력도		.097	1.400	.268(.291)***	3.520	.446(.512)***	4.200
	의사결정참여도		.032	0.740	-.116(-.231)***	-2.800	.017	0.290
	직무자율성		.116	1.140	.261(.165)**	2.040	-.077	-0.460
통제	기관 특성	수익성 추구	.063(.144)**	2.140	-.087(-.211)**	-2.330	-.132(-.294)**	-2.250

변수			회사규모(log)	.081(.175)**	2560	.039	1.020	.140(.301)**	2280
			임금수준	.001	0.180	.029	0.330	.027	0.190
			성과배분제도	-.003	-0.080	.279(.210)***	2.670	-.030	-0.190
			임금피크제	.239(.113)*	1.660	-.046	-0.330	.159	-0.840
	기관 장 특성	출신	D1(경영인)	-.187	-1.420	-.345(-.261)**	-2.410	-.010	-0.050
			D2(공무원)	-.163	-1.520	-.274(-.219)*	-1.900	.236	0.950
			D3(정치인)	.100	0.660	.067	0.340	.541	1.370
			D4(기타)	-.258	-1.110	-.128	-0.710	.097	0.330
	시장 특성	기관장적극성		.052	1.080	.035	0.670	-.077	-0.850
		시장경쟁정도		.012	0.320	.115(.206)**	2.480	.072	1.030
		시장수요현황		.028	0.550	.031	0.460	.103	1.120
	응답 자 특성	응답자성별		.026	0.200	.044	0.310	.229	1.120
		응답자나이		-.018(-.171)*	-1.740	.001	0.080	.014	0.530
		응답자근무년수		.006	0.580	-.007	-0.570	-.008	-0.330
		직급	D1(차장급)	-.208	-1.010	-.142	-0.620	.123	0.240
			D2(과장급)	-.103	-0.570	-.042	-0.190	-.295	-0.390
			D3(대리이하)	-.364(-.274)*	-1.900	-.109	-0.430	-.172	-0.330
			D4(기타)	-.247	-0.720	-.086	-0.230	-.025	-0.030
	Observations			306		149		75	
	F Value			1.90(p=0.0109)		2.72(p=0.0003)		2.39(p=0.0055)	
	R-square			0.1565		0.3241		0.5125	
	Adj R-Sq			0.0740		0.2052		0.2980	

주 1: **/****는 각각 10%/5%/1%의 통계적 유의도 의미

주 2: 표준오차(Standard Error), Tolerance, VIF는 표기 생략

주 3: 통계적으로 유의한 변수의 β (표준화 회귀계수)만 표기

1) 노무현 정부

다중회귀모형의 F값이 $p=0.0109$ 에서 1.90이며, 회귀식의 R-Square는 0.1565으로 약 16%의 설명력을 보이고 있다.

제품·서비스 혁신정도에 미치는 각 변수들의 영향을 살펴볼 때, 독립 변수 중에서 통계적 유의수준에서 영향을 미치는 요인이 없는 것으로 나타났다. 즉, 노무현 정부에서는 가설 1-2, 2-2, 3-2 모두 기각되었다.

노무현 정부의 공공기관 혁신정책은 다른 정부와는 달리 노조의 합의 등 노사관계에 의해 크게 구매 받지 않아도 될 만한 소재(로드맵 구성, 인프라 구축 등)들이었기 때문에 이러한 결과가 나오지 않았을까 유추해 볼 수 있다.

통제변수 가운데 기관특성 중, 기관이 수익성을 추구하고 회사규모(log)가 크며, 임금피크제를 시행할수록 정(+)의 영향을 주었음을 확인할

수 있다. 응답자 특성으로는 응답자의 나이가 젊거나, 직급이 낮을수록 소속기관의 제품·서비스 혁신정도를 낮게 평가한 것으로 나타났다.

2) 이명박 정부

다중회귀모형의 F값이 $p=0.0003$ 에서 2.72이며, 회귀식의 R-Square는 0.3241으로 약 32%의 설명력을 보이고 있다.

제품·서비스 혁신정도에 미치는 각 변수들의 영향을 살펴볼 때, 독립 변수인 노사관계 협력도, 직무자율성은 정(+)의 영향을 미치는 반면, 의사결정참여도는 부(-)의 영향으로 나타났다. 즉, 이명박 정부에서는 가설 1-2, 가설 3-2가 지지되고, 가설 2-2는 가설의 반대의 결과로 나타났다.

제품·서비스 혁신정도에 정(+)의 영향을 미치는 상대적인 크기를 표준화된 β 값을 통해 비교해보면 노사관계협력도($\beta=.291$)가 직무자율성($\beta=.165$)보다 더 큰 것으로 나타나 노사관계 협력도가 더 크게 영향을 미치는 요소로 판단된다. 부(-)의 영향력을 행사하는 구성원의 의사결정참여도는 β 값이 -0.231로 상당한 수준의 영향을 행사하는 것으로 나타났다.

통제변수 가운데 기관특성 중, 기관이 수익성을 추구할수록 부(-)의 영향을 주었음을 확인할 수 있다. 성과배분제 시행은 정(+)의 영향을 주는 것으로 나타났다. 기관장 특성으로는 내부출신 기관장에 비해 외부경영인이나 공무원 출신일 경우 제품·서비스의 혁신정도가 낮았고, 시장경쟁이 치열할수록 제품·서비스 혁신정도가 높은 것으로 나타났다.

3) 박근혜 정부

다중회귀모형의 F값이 $p=0.0055$ 에서 2.39이며, 회귀식의 R-Square는 0.5125로 약 51%의 설명력을 보이고 있다.

제품·서비스 혁신정도에 미치는 각 변수들의 영향을 살펴볼 때, 독립 변수 중에서 노사관계 협력도만 통계적으로 유의미하게 정(+)의 영향을

미치는 것으로 나타났다. 즉, 박근혜 정부에서는 가설 1-2만 지지되었다.

통제변수 가운데에서는 공공기관이 수익성을 추구할수록 부(-)의 영향을 주었고, 회사규모(log)가 클수록 정(+)의 영향을 주는 것으로 나타났다.

4) 전체기간 및 각 정권별 다중회귀분석 결과 종합

앞서 제품·서비스 혁신정도에 미치는 영향을 다중회귀모형으로 분석한 결과를 종합하면 다음 [표 4-21]과 같다.

[표 4-21] 제품·서비스 혁신정도에 미치는 영향분석 종합

Parameter(변수)		표준화 계수(β)			
		전체기간	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부
Intercept(상수)		0.000***	0.000***	0.000***	
독립변수	노사관계협력도	0.221***		0.291***	0.512***
	의사결정참여도			-0.231***	
	직무자율성	0.087*		0.165**	
	정권	D1(이명박)			
		D2(박근혜)	-0.110**		
통제변수	기관특성	수익성 추구	0.144**	-0.211**	-0.294**
		회사규모(log)	0.167***	0.175**	0.301**
		임금수준			
		성과배분제도		0.210***	
		임금피크제	0.113*		
	기관장특성	출신	D1(경영인)	-0.121**	-0.261**
			D2(공무원)	-0.127**	-0.219*
			D3(정치인)		
			D4(기타)		
		기관장적극성			
	시장특성	시장경쟁정도	0.085*	0.206**	
		시장수요현황			
		응답자성별			
	응답자특성	응답자나이	-0.171*		
		응답자근무년수			
		직급	D1(차장급)		
			D2(과장급)		
			D3(대리이하)	-0.198*	-0.274*
			D4(기타)		

Observations	530	306	149	75
F Value	4.09(p<.0001)	1.90(p=0.0109)	2.72(p=0.0003)	2.39(p=0.0055)
R-square	0.1811	0.1565	0.3241	0.5125
Adj R-Sq	0.1369	0.0740	0.2052	0.2980

주 1: */**/**는 각각 10%/5%/1%의 통계적 유의도 의미

주 2: 통계적으로 유의한 표준화 계수(β)만 표기

앞서 혁신체감에 미치는 영향요인과 비교했을 때와 전반적으로 비슷한 양상을 띄고 있다. 독립변수인 노사관계협력도와 직무자율성은 전반적으로 제품·서비스 혁신정도에 정(+)의 영향을 주고 있고, 정권에 따라 부분적으로 차이를 나타내고 있다. 한 가지 주목해야 할 점은 이명박 정부에서의 구성원의 의사결정참여도는 가설과 달리 부(-)의 영향을 미치고 있다는 점이다. 이는 근로자가 경영과 관련된 각종 의사결정에 지나치게 관여할 경우 사용자 몫을 줄이고 근로자 몫을 확대시킴으로써 제품·서비스 혁신을 위한 자본투자 및 R&D 투자를 기피시킨다는 혁신지대이론에 근거하여 이러한 결과가 나타날 수 있음을 유추해볼 수 있다.

한편, 통제변수 중에서 눈여겨 봐야할 부분은, 종속변수인 제품·서비스 혁신정도에 기관장 출신, 시장경쟁정도, 응답자의 특성이 상당부분 영향을 준다는 점이다.

근로자 주도 혁신활동과는 달리 제품·서비스 혁신에 있어서는, 내부출신 기관장이 해당기관의 내부 경영환경에 대해 많은 지식과 경험을 갖고 있다는 장점이 있어 무엇을 개선해야 할지에 대해 보다 직접적이고 효과적인 의사결정을 내릴 수 있기 때문이라고 유추할 수 있다.

다음으로, 일반적으로 제품 및 서비스는 시장에서 거래되기 때문에 가격, 경쟁사 등의 영향을 많이 받을 수 밖에 없는 특징이 있다. 따라서, 시장경쟁정도의 영향을 받을 개연성이 매우 높다.

마지막으로 응답자 특성으로는, 나이가 젊을수록 新문물을 접할 기회가 많고 제품 및 서비스에 대한 변화속도와 유행에 민감하므로 혁신에 대한 눈높이가 높을 수 있다. 따라서 상대적으로 본인이 속한 기관의 제품·서비스 혁신수준에 대해 낮게 평가할 개연성이 높다.

제 5 장 결 론

제 1 절 연구결과 요약 및 시사점

본 연구는 공공기관의 혁신추진에 있어 공공기관 구성원의 혁신저항을 완화할 수 있는 전략으로 노사관계에 주목했다. 노사관계는 노동자들이 대표를 통해 기업의 의사결정에 참여하는 간접참여방식으로 노동조합의 유무, 노사협의회 유무 또는 활성화 정도로 정의되기도 하지만 본 연구에서는 단순히 노동조합의 유무, 노사협의회 유무를 떠나서 경영자와 노동조합간의 상호관계를 전반적으로 보여주는 ‘노사관계 협력도’를 채택했다. 직접참여방식으로는 회사의 정책적 이니셔티브에 있어 노동자들이 직무관련 의견을 제안하는 자문적 참여와, 직접 재량권과 책임을 늘려주는 위임적 참여방식으로 구분할 수 있다. 이를 각각 ‘구성원의 의사결정 참여도’와 ‘구성원의 직무자율성’으로 정의하였다. 이처럼 노사관계의 유형을 다각도로 파악한 뒤 어떤 종류의 노사관계가 혁신에 영향을 주는지 파악하였다.

혁신에도 다양한 측정도구가 있는데 본 연구에서는 혁신의 주체인 구성원이 체감하는 인식지표를 사용하는 것이 타당하다고 보았다. 이는 다른 연구에서도 언급했다시피, 공공기관의 경우 공공성과 수익성을 모두 추구하고 복잡한 이해관계에 둘러싸여 혁신에 대한 명확한 산출물을 정의하기 어렵고, 각 정부에서 추구하는 혁신의 가치 또한 복잡적이고 그 범위 또한 매우 넓기 때문에 객관적 측정이 어렵기 때문이다.

이렇게 규정된 유형에 따라, 어떠한 노사관계 유형이 혁신체감에 영향을 미치는지 사업체 패널자료를 활용하여 실증적으로 분석하였다. 가설에 대한 실증적인 분석결과는 다음 [표 5-1]과 같다.

[표 5-1] 가설검증결과 종합

가 설	채택여부			
	전체 기간	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부
1. 공공기관 노사관계 협력도가 좋을수록 구성원의 혁신체감에 긍정적 영향을 줄 것이다.	채택	기각	채택	채택
1-1. 공공기관 노사관계 협력도가 좋을수록 근로자 주도 혁신활동에 긍정적 영향을 줄 것이다.	채택	기각	채택	채택
1-2. 공공기관 노사관계 협력도가 좋을수록 제품·서비스의 혁신정도에 긍정적 영향을 줄 것이다.	채택	기각	채택	채택
2. 공공기관 구성원의 의사결정 참여도가 높으면 구성원의 혁신체감에 긍정적 영향을 줄 것이다.	기각	기각	기각	기각
2-1. 공공기관 구성원의 의사결정 참여도가 높으면 근로자 주도 혁신활동에 긍정적 영향을 줄 것이다.	기각	기각	기각	기각
2-2. 공공기관 구성원의 의사결정 참여도가 높으면 제품·서비스의 혁신정도에 긍정적 영향을 줄 것이다.	기각	기각	기각	기각
3. 공공기관 구성원의 직무자율성이 높으면 혁신체감에 긍정적 영향을 줄 것이다.	채택	채택	채택	기각
3-1. 공공기관 구성원의 직무자율성이 높으면 근로자 주도 혁신활동에 긍정적 영향을 줄 것이다.	채택	채택	채택	기각
3-2. 공공기관 구성원의 직무자율성이 높으면 제품·서비스의 혁신정도에 긍정적 영향을 줄 것이다.	채택	기각	채택	기각
4. 각 정권에 따라 공공기관 구성원의 혁신체감이 다를 것이다.	채택	해당없음		
4-1. 각 정권에 따라 공공기관에서의 근로자 주도 혁신활동에 대한 구성원의 체감이 다를 것이다.	채택			
4-2. 각 정권에 따라 공공기관에서의 제품·서비스의 혁신정도에 대한 구성원의 체감이 다를 것이다.	채택			

사업체 패널의 2005년부터 2013년까지의 조사표본에 대하여 가설을 검증한 결과, 공공기관의 노사관계 협력도가 좋고, 구성원의 직무자율성이 높을수록 혁신체감에 긍정적 영향을 주었고, 구성원의 의사결정 참여도는 유의한 영향을 주지 않았다. 또한 혁신체감의 구성요소인 근로자주도 혁신활동, 제품·서비스의 혁신정도를 종속변수로 선택할 때에도 비슷한

양상으로 가설이 채택되었다.

각 정권에 따라 공공기관 구성원의 혁신체감이 다를 것이라는 가설도 채택되었는데, 노무현 정부가 이명박 정부, 박근혜 정부에 비해 일반적으로 혁신체감이 높은 것으로 나타났다. 이는 노무현 정부가 다른 정부에 비해 공공기관 구성원을 혁신활동에 적극 참여시켰기 때문에 그들의 혁신체감이 높았을 것이라고 유추할 수 있다.

각 정권별로 가설을 검증한 결과, 노무현 정부에서는 직무자율성만 혁신체감에 통계적으로 유의하게 정(+)의 영향을 주었고, 이명박 정부에서는 노사관계협력도와 직무자율성이, 박근혜 정부에서는 노사관계협력도만 각각 정(+)의 영향을 주었다.

공공기관의 혁신에 있어 정부에서는 다양한 혁신기법을 적용하였는데, 구성원이 체감하는 혁신인식에 있어 노사관계와 직무자율성은 매우 중요한 요소라고 할 수 있다. 특히 이 논문의 실증적 분석결과에 의하면 노사관계가 직무자율성에 비해 혁신에 더 큰 영향을 주는 요소로 드러났다.

실제로, 어떤 정부이든 간에 공공기관 혁신을 추진해오면서 노동조합의 강력한 저항이 뒤따랐는데 노사관계가 좋지 않을 경우에는 타 공공기관에 비해 혁신의 실천이 더욱 어려웠던 것으로 판단된다. 특히 이명박 정부와 박근혜 정부의 경우 노사관계 지표를 공공기관장의 주요평가지표로 관리하면서 정부의 혁신의지를 강하게 드라이브 했던 점을 감안할 때, 해당 정부에서의 노사관계와 혁신은 더욱 강한 연관관계에 놓일 수 밖에 없다고 보여진다.

구성원의 직무자율성은 창의적인 혁신활동이 가능할 수 있는 분위기 조성에 긍정적인 역할을 한다는 측면에서, 본 연구의 가설결과를 뒷받침해줄 수 있다. 실제로 노무현 정부에서는 고객만족, 업무프로세스 개선 등 각 공공기관 별로 자체적인 소프트웨어적 혁신 프로그램을 적극 장려하였다. 그러한 면에서 구성원에게 직무자율성이 부여된다면 보다 유연한 업무추진으로 근로자가 주도하는 혁신이 가능했을 것이다. 이명박 정부에서는 공공기관 선진화를 추진함에 있어 공공기관의 경직성과 보수성

을 지적하며 각종 규제를 완화하여 민간수준의 유연함과 효율성 강화를 강조했다. 즉 규제완화는 공공기관 구성원의 직무자율성을 높이는 기제로써 혁신에 긍정적인 영향을 줄 수 있었다고 유추할 수 있다.

한편, 구성원의 의사결정참여도는 가설과는 달리 혁신체감에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 주지 않았고, 부분적으로 반대의 결과가 나타나기도 했다. 이명박 정부에서는 의사결정참여도가 제품·서비스 혁신정도에 오히려 부(-)의 영향을 주는 것으로 나타났는데 노동조합이 혁신에 미치는 부정적 영향이론인 혁신지대문제를 지지한다고 판단된다. 즉, 노동자들이 회사의 의사결정에 지나치게 관여하다보면 본인들의 몫을 확대시킴으로써, 제품·기술 혁신에 필요한 자본투자 및 R&D 투자를 기피하는 등 기업의 혁신활동에 부정적 영향을 야기할 수도 있다는 점을 시사한다.

본 연구의 실증적 결과를 종합하여 볼 때, 공공기관 혁신에 있어 구성원의 혁신저항은 혁신을 방해하는 요소로 간주되고, 특히 노동조합은 혁신을 가로막는 존재로 인식하기 쉽지만, 혁신 추동의 가장 큰 요인은 조직 구성원이라는 점을 간과해서는 안될 것으로 보여진다. 즉, 공공기관의 혁신이 더 잘 이루어 질 수 있으려면 협력적 노사관계를 통해 조직구성원을 설득하고 혁신이 잘 실천될 수 있도록 직무자율성을 부여함이 요구된다고 할 수 있다.

제 2 절 연구의 한계 및 향후과제

본 연구는 공공기관 구성원의 혁신체감에 미치는 영향을 노사관계, 의사결정참여도, 직무자율성을 중심으로 사업체패널조사 데이터를 활용하여 실증 분석하였다. 이를 통해 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부에 걸쳐 전 기간에 대해 가설을 검증하였고, 동시에 개별 정부별로도 가설을 검증할 수 있었다는 데에 의의가 있다고 할 수 있다. 또한 특정 공

공기관이 아닌 다수의 공공기관을 대상으로 하였기 때문에 일반화의 한계로부터 일정부분 벗어났다고 판단된다.

그러나 본 연구에서는 이러한 의의에도 불구하고 다음과 같은 한계점이 있다.

첫 번째로, 사업체패널조사 데이터 문항의 제약으로 인해 혁신체감에 미치는 영향요인으로써 응답자의 개인성향인 혁신태도, 정치적 성향 등을 통제하지 못했다는 점이다. 해당 패널자료에서 조사한 응답자에 대한 정보는 성별, 나이, 근속년수, 직급에 불과했기 때문에, 본 연구에서는 이를 응답자 특성으로 규정하고 그 영향을 통제하고자 최대한 노력하였다. 향후에는 이러한 연구들이 응답자 개인의 특성을 더욱 많이 반영할 수 있도록 문항을 더욱 세밀하게 개발할 필요가 있다.

두 번째로, 공공기관 혁신의 특성상 각 정권별 프로그램의 차이에 따라 구성원의 혁신체감이 달라질 개연성이 높지만, 사업체패널조사 데이터 문항의 제약으로 인해 정권별 프로그램의 차이를 계량적으로 분석하는데에는 한계가 있었다. 본 연구에서는 사업체패널의 년도변수를 활용하여 정권에 따른 혁신체감의 차이를 분석하였고, 분석결과 일부 차이가 있는 것으로 나타났다. 이러한 양상에 대해 구체적으로 어떠한 정책의 차이 때문이었는지를 계량적으로 분석할 수 없었기 때문에, 본 연구에서는 이 결과에 대해 각 정부의 혁신내용에 어떠한 차이가 있었는지를 역으로 유추하여 해석할 수 밖에 없었다. 향후에는 사업체 패널이 아닌 독자적인 설문을 통해 각 정권의 개별정책에 따른 혁신활동 또는 프로그램을 세분화하여 혁신에 대한 영향요인으로 분석한다면, 보다 의미있는 공공기관 혁신정책 연구로 이어질 수 있을 것이라 판단된다.

세 번째로, 혁신 측정지표 일반화의 한계이다. 타 연구에서처럼 공공기관의 복합적이고 광범위한 혁신의 특수성으로 인해 ‘구성원의 혁신체감’이라는 포괄적인 지표를 활용하였으나, 분석에 사용된 변수가 사업체 인사담당자의 답변으로써 응답오류를 완벽하게 통제하기 어렵다는 점이 상존한다. 통상 사업체 조사의 경우 응답자의 설문결과에 의존할 수밖에 없다는 점에서 근본적인 한계이기도 하지만, 이 때문에 연구결과를 일반

화하는 데에는 일정한 한계가 존재할 수 밖에 없다. 이에 대한 보완책을 찾고자 패널자료의 ‘작업장 혁신’ 카테고리의 설문조사를 살펴보았다. 그러나, 해당 설문조사 또한 응답자의 주관성이 개입될 수 있는 인식지표로 이루어져 있거나 연도별로 조사가 추가·삭제되는 등 전 기간에 걸쳐 일관된 조사가 이루어지지 않아 종속변수로 활용하기에는 한계가 있었다. 향후 연구에서는 공공기관 혁신에 특정하여 관련된 지표를 보다 구체적이고 객관적이며 지속적일 수 있도록 설문조사를 보완할 필요가 있을 것으로 판단된다.

참 고 문 헌

<국내문헌>

- 강신택. (2008). 참여정부의 정부혁신의 논리: 하나의 해석. 대한민국학술원 논문집, 47(1), 281-325.
- 고길곤. (2014). 통계학의 이해와 활용, 고양, 문우사.
- 고득영·유태영. (2012). 직무자율성과 혁신행동 간의 관계. 한국심리학회지 산업 및 조직, 25(1), 215-238.
- 권순식·심상완·조효래·이건혁. (2009). 근로자참여와 조직성과 노사소통의 매개 역할. 산업관계연구, 19(4), 17-42.
- 권해수. (2005). 참여정부 행정개혁에 대한 비판적 고찰. 한국사회와 행정연구, 16(1), 35-56.
- 기획재정부 발표자료. (2014). 공공기관 부채감축 및 방만경영 정상화 이행계획.
- 김난영. (2016). 공공조직 혁신 성과: 제도적 요인과 전략 요인을 중심으로. 한국행정학보, 50(4), 169-210.
- 김미경. (2016). 정부 3.0 성과확산을 위한 변화관리방안 제안. 한국인사행정학회보, 203-237.
- 김선명. (2005). 공공부문 혁신의 접근방법에 관한 인식론적 비평. 한국행정학보, 39(4), 1-18.
- 김성국·백영미. (1998). 조직혁신의 선행요인에 관한 이론적 연구. 경영논총, 16(0), 79-92.
- 김정렬·한인섭. (2008). 행정개혁론: 국제비교와 실증분석, 박영사.
- 김종우·이지우. (2012). 조직공정성, 과업특성, 혁신행동 및 혁신성과 간의 관계. 경영경제, 45(1), 117-140.
- 김철. (2013). 공공기관 합리화 정책 방향의 쟁점과 과제 2013. 「박근혜 정부의 공공기관 합리화정책 을 논하다」 국회 정책토론회 발표자료.

- 김태룡. (2004). 노무현 정부의 정부개혁에 대한 평가와 방향. 한국행정학회 발표논문.
- 김판석·홍길표. (2011). 정부혁신을 둘러싼 쟁점과 새로운 발전방향 모색. 한국인사행정학회보, 10(3), 23-52.
- 김현동·신은중. (2011). 노동조합의 혁신활동 참여가 작업장 혁신에 미치는 영향. 노동정책연구, 11(3), 135-166.
- 남창우·이명숙. (2008). 공공부문의 BSC수용성 및 조직성과의 영향요인 분석. 한국행정학보, 42(3), 165-190.
- 노광표. (2017). 공공부문 노사관계. 노동리뷰, 31-47.
- 박광량. (1994). 조직혁신 : 조직개발적 접근. 서울: 경문사.
- 박수경. (2007). 노무현 정부 행정개혁의 특징. 정부학연구, 13(2), 213-249.
- 박수영. (2008). 정부혁신: 성과, 반성 그리고 과제. 한국행정학회 학술발표논문집, 21-29.
- 박정수·유효정. (2010). 공공기관 선진화의 개념과 방향. 한국조세연구원, 1-23.
- 송지준. (2011). 논문작성에 필요한 SPSS/AMOS 통계분석방법, 경기, 21세기사.
- 심상완. (2006). 기술혁신에 대한 노사관계의 영향. 정책자료, 1-59.
- 심용보. (2007). 공공조직의 혁신과 노사파트너십. 한국노동교육원, 1-64.
- 안경섭·윤미정. (2009). 공공기관의 혁신활동의 방향성과 조직성과와의 관계. 한국정책과학학회보, 13(1), 51-74.
- 안병철. (2008). 행정혁신의 저항요인. 한국사회와 행정연구, 19(3), 55-75.
- 엄동욱·이정일·김태정. (2009). 협력적 노사관계와 기업성과에 대한 실증연구: 혁신적 HRM제도의 매개효과를 중심으로. 응용경제, 11(3), 221-249.
- 오영균. (2007). 참여정부 혁신평가: 서비스혁신을 중심으로. 한국행정학회 학술발표논문집, 861-882.

- 윤대범. (2009). 정부혁신의 맥락과 관리혁신의 논리. GRI연구논총, 11(1), 51-73.
- 이명석. (2001). 신공공관리론, 신거버넌스론, 그리고 김대중 정부의 행정 개혁. 한국행정학회 학술발표논문집, 305-321.
- 이상민. (2004). 노사협의회와 노동조합의 법적 권한이 기술혁신에 미치는 영향. 노동정책연구, 4(1), 89-110.
- 이인재·김동배. (2009). 노동조합이 기술혁신에 미치는 영향. 산업관계연구, 19(4), 71-98.
- 이학중. (2003). 경영혁신과 조직개발. 서울: 법문사.
- 이혜영. (2006). 공공부문 조직혁신 사례연구. 한국행정학보, 40(3), 129-151.
- 장영배. (2005). 혁신 친화적 노사관계 발전방안. 과학기술정책, 통권153, 40-64.
- 장영철. (2008). 이명박 정부의 공공기관 혁신 과제. 한국행정학회 학술발표논문집, 65-76.
- 정용덕. (2005). 행정개혁과 새로운 거버넌스의 지향. 연세대 국가관리연구원 발표논문.
- 정지수·한승희. (2014). 공공기관장의 출신배경이 혁신과 성과에 미치는 영향. 한국사회와 행정연구, 25(1), 115-140.
- 정진우. (2007). 참여정부 혁신 성과: 일하는 방식과 내부 효율성. 한국행정학회 학술발표논문집, 1-14.
- 조희진·이정욱. (2011). 공공기관의 관리역량이 조직 혁신에 미치는 영향. 국정관리연구, 6(2), 143-171.
- 지성구·이갑두. (2005). 개인성향, 혁신저항, 그리고 혁신성과의 관계. 대한경영학회지, 18(5), 2107-2132.
- 진윤희·김성중. (2015). 직무자율성이 혁신행동에 미치는 영향. 한국콘텐츠학회논문지, 15(1), 451-461.
- 최만기. (1997). 조직혁신의 성격규정과 배경이론의 규명. 경영경제, 30(2), 199-226.

최자은·박정수. (2014). 박근혜정부의 공공기관 개혁정책 방향과 과제: 언론보도 내용분석을 중심으로. 행정논총, 52(4), 1-26.

한국행정학회 정부혁신 포럼. (2017). 정부혁신 패러다임의 변화 발표자료.

<국외문헌>

- Argyris. C. (1965). Organization and Innovation. Home-wood, III : R. D. Irwin.
- Brewer. G. A. & Seldon. S. C. (2000). Why elephants gallop: Assessing and predicting organizational performance in federal agency. Journal of Public Administration Research and Theory, 10(4). 685-711.
- Conner. D. (1992). Managing at the Speed of Change: How Resilient Managers Succeed and Prosper Where Others Fail. New York: Villard Books.
- Damanpour. F. (1991). Organizational Innovation: A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators. Academy of Management Journal, 34, 555-590.
- Dankbaar. B. (1989). Technical Change and Industrial Relations: Theoretical Reflections on Changes in the Automobile Industry. Economic and Industrial Democracy, Vol.10, 99-121.
- Downs. G. W., Jr. & Mohr. L. B. (1980). Toward a theory of innovation In Z. A. Agnew(Ed.). Innovation research and public policy, 75-100.
- Drucker. P. (1985). Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles. New York: HarperBusiness.
- Farazmand. A. (2004). Innovation on Strategic Human Resource Management: Building Capacity in the Age of Globalization. Public Organization Review: A Global Journal, 4, 3-24.
- Gill. C. & Krieger. H. (1999). Direct and Representative Participation in Europe: Recent Survey Evidence. International Journal of Human Resource Management, 10(4), 572-591.
- Gyes. G. V. (2003). Industrial Relations as a Key to Strengthening

- Innovation in Europe. European Commission.
- Hosking. D. M. & Anderson. N. R. (1992). Organizational Changes and Innovation. London: Routledge.
- Ingraham. P. W., Joyce P. G. & Donahue. A. K. (2003). Government Performance: Why Management Matters. London: The Johns Hopkins University Press.
- Kim, S. E. & Lee, J. W. (2009). The Impact of Management Capacity on Government Innovation in Korea: An Empirical Study. *International Public Management Journal*, 12(3), 345-369.
- Leavitt. H. J. (1965). Allied organizational changes in industry: Structural, technological and humanistic approaches. *Handbook of Organizations*, 1144-1170, Chicago: Rand McNally.
- Merritt. R. L. (1985). Innovation in the public sector. Beverly Hills: Sage Publications.
- Nohira & Gulati. R. (1996). Is slack good or bad for innovation?. *Academy of Management Journal*, 39, 1245-64.
- Osborne. D. & Gaebler. T. (1992). Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. MA: Addison-Wesley.
- Piderit. S. K. (2000). Rethinking Resistance and Recognizing Ambivalence: A Multidimensional View of Attitudes toward an Organizational Change. *Academy of Management Review*, 25(4), 783-794.
- Ram, S. (1987). A Model of Innovation Resistance. *Advances in Consumer Research*, 14, 208-212.
- Sagie. A. & Koslowsky. M. (2000). Participation and Empowerment in Organizations: Modeling, Effectiveness, and Applications. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Schumpeter. J. A. (1934). The Theory of Economic Development. Cambridge: Harvard University Press.
- Sheth, J. N. (1981). Psychology of Innovation Resistance: The Less Developed Concept(LDC). *Research in Marketing*, 4, 273-282.
- Szmigin. I. & Foxall. G. (1998). Three forms of innovation resistance:

the case of retail payment methods. *Technovation*, 18(6-7), 459-468.

West. M. A. & Farr. J. L. (1990). Innovation and creativity at work: Psychological and organizational strategies, 3-13.

Zaltman. G. & Wallendorf. M. (1983). *Consumer Behavior: Basic Findings and Management Implications*. New York: John Wiley and Sons.

Abstract

A Study of the Influence Factors on the Innovation Level Perception of the Members of Public Institutions

– Using Labor Relations, Decision-Making
Participation, and Job Autonomy –

Yoon, Soli

Department of Public Enterprise Policy

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

The majority of companies have pursued innovation in various ways for continued growth and existence amid uncertain environmental changes, and public innovation has also been pushed forward as a major reform agenda for each administration in the wake of the IMF economic crisis. Usually, members' resistance to innovation in the process of innovation in public

institutions was considered to be a hindrance to innovation, and in particular, labor unions were perceived to be a hindrance to innovation. However, many studies have shown that positive communication between labor and management is a strategy to mitigate resistance to innovation, and plays a positive role in organizational innovation if members understand and practice the direction of innovation.

Previous studies have often conducted cross-sectional analyses of the impact on innovation at specific times. Based on data from 2005 to 2013 (WPS2005 to WPS2013) surveyed by the Korea Labor Institute, this study analyzed the effects of public institutions' labor relations, members' decision-making participation, and members' job autonomy on the innovation level perception.

The dependent variable, 'innovation level perceptions of members', was defined as the average of 'employee-led innovation activities' and 'degree of innovation in products and services'. As a result of analysis over the whole survey period, the higher the job autonomy and the better labor relations, the more positive impact on the members' innovation level perceptions. In addition, the same tendency was observed when the innovation level perception was divided into 'employee-led innovation activities' and 'degree of innovation in products and services' respectively. On the other hand, members' decision-making participation did not significantly affect the innovation level perception.

Several additional hypotheses in this study were verified by using the year variables of the Workplace Panel survey. First, hypothesis that the innovation level perception of public institution members was different according to each government was supported. This study also analyzed whether labor relations, decision-making participation, and job autonomy affect the members' innovation level perception in each government, not for the entire period. In the Lee Myung-bak administration and the Park Geun-hye administration, the higher the degree of cooperation in labor-management relations, the more positive impacts on the innovation level perception. The Roh Moo-hyun administration and the Lee Myung-bak

administration showed that the higher the autonomy of the job, the more positive impacts on the innovation level perception. The peculiar point is that the high decision-making participation in the Lee Myung-bak administration negatively affects the degree of innovation in products and services.

In conclusion, in order for innovation of public institutions to work well, it is necessary to understand and persuade organizational members through cooperative labor relations. And suggesting that job autonomy is required as a mechanism for enhancing their innovation practice. Especially, according to the empirical analysis results of this study, it is found that labor relations have a greater effect on innovation level perception than job autonomy. On the other hand, decision participation does not support the hypothesis or the result of partial opposition. It is suggested that if the participation decision of the member is too high, it may hinder the innovation.

keywords : public institution, innovation, labor relations, job autonomy, decision-making participation

Student Number : 2018-22368